



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAŁGORZATA MOTYLOW

KGP.410.008.01.2021

**Pan  
Jacek Sasin  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Aktywów Państwowych**

Ministerstwo Aktywów Państwowych  
ul. Krucza 36/Wspólna 6  
00-522 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/21/019 – Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”*

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych <sup>1</sup> , ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii <sup>2</sup> od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. oraz Jacek Sasin, Minister Aktywów Państwowych od 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Planowanie i wdrożenie „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”.</li><li>2. Realizacja i efekty „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”.</li><li>3. Nadzór i modyfikacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r. z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Izabela Osemek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/89/2021 z dnia 24 września 2021 r.</li><li>2. Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/76/2021 z dnia 2 września 2021 r.</li><li>3. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/79/2021 z dnia 6 września 2021 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-6)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Działania Ministra w zakresie przygotowania i realizacji „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”<sup>5</sup> były nierzetelne. Założenia Programu zostały określone w sposób ogólnikowy i nieprecyzyjny, przez co dotychczasowa realizacja działań i projektów określonych w Programie nie przyczyniła się do osiągnięcia celu głównego Programu. Zakładał on stworzenie *warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego, opartego na kooperacji, wiedzy i innowacjach, który działając w przyjaznym oraz przewidywalnym otoczeniu programowo-prawnym, pozwala na efektywne wykorzystanie kapitału zasobowego, społecznego i gospodarczego dla zapewnienia*

<sup>1</sup> Utworzone z dniem 15 listopada 2019 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290). Dalej: Ministerstwo lub MAP, przy czym termin Ministerstwo odnosi się również do Ministerstwa Energii, funkcjonującego w okresie od 27 listopada 2015 r. do 14 listopada 2019 r. (utworzonego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii - Dz. U. poz. 2075), obsługującego sprawy działów energia i gospodarka złożami kopalni.

<sup>2</sup> Dalej: Minister.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: Program.

wysokiej niezależności energetycznej Polski oraz wspierania konkurencyjności gospodarki narodowej<sup>6</sup>.

W ocenie NIK źródło dotychczasowego niepowodzenia w osiągnięciu celu głównego przedmiotowego Programu tkwiło w procesie jego planowania. Program nie określał spójnej wizji i w zasadzie był zbiorem niepowiązanych ze sobą działań oraz zadań zaproponowanych a nawet częściowo już realizowanych przez spółki zarządzające czynnymi kopalniami<sup>7</sup> i Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA<sup>8</sup>. Do części celów szczegółowych nie przypisano podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, terminów ich osiągnięcia, a także źródeł finansowania. Część celów została w Programie centralnie zaplanowana do realizacji przez wszystkie spółki, chociaż zagadnienia nimi objęte stanowią indywidualną domenę odrębnego podmiotu gospodarczego. W dokumencie nie określono jednoznacznych sposobów i narzędzi realizacji zdefiniowanych w nim celów, co skutkowało dowolnością w ich wykonywaniu przez poszczególne podmioty. Ponieważ nie wszystkie zaplanowane działania były poprzedzone wnikliwymi analizami a ich wykonalność zweryfikowana, to w Programie znalazły się działania, których realizacja okazała się nierentowna już na wstępnym etapie. W Programie przewidywano realizację celów, działań oraz projektów przez spółki sektora górnictwa węgla kamiennego mimo, że Rządowe Centrum Legislacji wskazywało na brak podstawy prawnej nałożenia na spółki takiego obowiązku w formie programu rządowego. Wskaźniki określające stopień realizacji poszczególnych celów w latach 2018-2020 zostały ustalone już po uchwaleniu Programu i nie stanowiły wielkości oczekiwanych przez stronę rządową, a były jedynie wypadkową wskaźników planowanych przez spółki. Powyższe kwestie wpłynęły na negatywną ocenę obszaru planowania i wdrożenia Programu.

Minister Aktywów Państwowych podejmował działania na rzecz realizacji Programu m.in. w zakresie rozwiązań legislacyjnych i we współpracy ze stroną społeczną w celu wypracowania modelu funkcjonowania sektora górnictwa węgla kamiennego. Niemniej, wyniki dotychczas realizowanych 53 z 65 działań nie prowadziły do osiągnięcia celu głównego Programu. Pogarszające się wyniki spółek węglowych, szczególnie w 2020 r. wskazują, że dotychczas nie stworzono rentownego i nowoczesnego sektora górnictwa węgla kamiennego. Realizacja działań przewidzianych w Programie, takich jak rozbudowa i modernizacja systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych została wstrzymana, a zasadność ich realizacji w zakładanej formie ma zostać poddana analizie. Koncepcja integracji pionowej górnictwa i energetyki opartych na dwóch Grupach Producentów Węgla Energetycznego, uległa zmianie, a ich wykonanie ma przyjąć inną formę. Niezrealizowanie części działań oraz projektów wynikało z braku uzasadnienia merytorycznego i ekonomicznego ich realizacji lub działania okazały się niemożliwe do realizacji.

Nadzór Ministra nad realizacją Programu z uwagi na fakt, że realizacja części działań leżała wyłącznie w gestii poszczególnych spółek węglowych, ograniczał się do monitorowania przy współudziale ARP SA działań spółek i ich efektów. Minister z opóźnieniem w odniesieniu do terminów przewidzianych w Programie przedstawiał Radzie Ministrów informacje o efektach realizacji Programu. Na opóźnienia w przekazywaniu sprawozdań miało wpływ dokonywanie zmian w Programie. Sposób prezentacji informacji w sprawozdaniach z realizacji Programów wskazuje, że nie były one rzetelnym źródłem oceny realizacji Programu.

---

<sup>6</sup> Brzmienie celu ogólnego Programu.

<sup>7</sup> Dalej także spółki węglowe.

<sup>8</sup> Dalej SRK.

Zmiana otoczenia gospodarczego i prawnego funkcjonowania sektora gwk oraz dotychczasowe niepowodzenie w realizacji Programu wskazują na konieczność weryfikacji działań i celów Programu. Przyjęta przez Radę Ministrów w 2021 r. *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*<sup>9</sup> zakłada likwidację kopalń do 2049 r. Zatem w perspektywie niespełna 30 lat dojdzie do zamknięcia kopalń, co powinno się przełożyć na sposób, charakter, jak również zasadność realizacji części działań Programu..

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR 1. Planowanie i wdrożenie Programu

Opis stanu faktycznego

Prace nad Programem zostały zainicjowane poprzez powołanie w dniu 26 lipca 2016 r. Podzespołu ds. Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w ramach Zespołu Trójstronnego do spraw Bezpieczeństwa Socjalnego Górników<sup>11</sup>. W skład Podzespołu weszli parlamentarzyści, przedstawiciele strony rządowej, związków zawodowych oraz przedsiębiorcy. Organizacja prac Podzespołu była zależna od terminów spotkań Zespołu Trójstronnego i przebiegała w okresach pomiędzy jego posiedzeniami. Taki sposób działania miał zapewnić Zespołowi Trójstronnemu objęcie analizą materiału wypracowanego przez Podzespół. Posiedzenia Podzespołu nie były protokołowane.

Punktem wyjścia do wypracowania założeń Programu było sporządzenie przez ARP SA<sup>12</sup> analizy zbiorczej na podstawie wybranych branżowych opracowań. Opracowania te, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Górnictwa (DGA) w MAP<sup>13</sup>, są wykorzystywane do kreowania przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej polityki gospodarczej w sektorze górnictwa węgla kamiennego. Wśród tych opracowań znajdowały się m.in.: *Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, Wyniki działalności gospodarczej przedsiębiorstw górniczych, Ceny zbytu i kierunki sprzedaży węgla kamiennego, Informacja o realizacji zadań dotyczących likwidacji kopalń, działań polikwidacyjnych i zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym, Informacja o realizacji zadań w zakresie naprawiania szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego oraz Analiza wskaźnikowa wybranych parametrów techniczno-ekonomicznych*<sup>14</sup>.

Projekt Programu, przygotowany przez ARP, składał się z części diagnostyczno-analitycznej oraz części wykonawczej zawierającej cele szczegółowe i działania. Był on przedmiotem prac Podzespołu w okresie od lipca 2016 r. do lutego 2017 r., które polegały na analizie dokumentacji i materiałów odpowiednio wcześniej przekazywanych członkom Podzespołu przez przedstawiciela ówczesnego Ministerstwa Energii. W ramach tych spotkań zgłaszane były uwagi do projektu Programu, które były procedowane aż do osiągnięcia kompromisu. Według wyjaśnień Dyrektora DGA<sup>15</sup>, wszystkie konkluzje, wnioski, rekomendacje wynikające z analizy i

<sup>9</sup> Załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. 2021 poz. 264), dalej: PEP2040.

<sup>10</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników został powołany w wyniku ustaleń strony rządowej ze związkową w grudniu 1992 roku i reaktywowany porozumieniem postrajkowym w maju 1993 roku. Działa na podstawie Regulaminu przyjętego w 2018 r.

<sup>12</sup> Oddział w Katowicach, dalej ARP. Wybrane opracowania dotyczyły okresu od 2013 r. do połowy 2016 r.

<sup>13</sup> Pismo z dnia 24 września 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021, IK:602715.

<sup>14</sup> Ww. opracowania były przekazywane do ME/ MAP w cyklu miesięcznym.

<sup>15</sup> Pismo z dnia 24 września 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021, IK:602715.

diagnozy stanu polskiego gwk zostały uwzględnione w Programie, który finalnie został zaakceptowany przez wszystkie podmioty go realizujące.

Procedowanie projektu Programu zostało wstrzymane do czerwca 2017 r. z powodu, jak wyjaśnił Minister Energii w latach 2015-2019 Krzysztof Tchórzewski<sup>16</sup>, konieczności wypracowania miksu energetycznego Państwa oraz założeń do polityki energetycznej, z którymi projekt Programu dla sektora gwk został odpowiednio skorelowany. W dniu 26 czerwca 2017 r. projekt Programu uzyskał akceptację Trójstronnego Zespołu Branżowego, następnie aprobatę Ministra Energii<sup>17</sup> i został przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, po czym skierowany na Komitet Stały Rady Ministrów i posiedzenie Rady Ministrów (RM). Przyjęcie Programu przez RM nastąpiło w dniu 23 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 7-171, 252-274)

Wszystkim dziesięciu celom szczegółowym w Programie zostały przypisane działania, w łącznej liczbie 74, a także założono realizację tzw. kluczowych projektów, w łącznej liczbie 34. Tylko w dziewięciu przypadkach wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację czterech działań oraz pięciu projektów, tj.:

- utworzenie, na bazie Polskiej Grupy Górniczej SA, Górnosląskiej Grupy Producentów Węgla Energetycznego (GGWE) - (projekt),
- modernizacja i rozwój aktywów górniczych JSW do 2030 r. – program inwestycji w posiadane przez JSW SA aktywa górnicze oraz udostępnienie nowych złóż węgla i zwiększenie posiadanej bazy zasobowej węgla (projekt),
- działanie zmierzające do zwiększenia gospodarczego wykorzystania metanu pochodzącego z eksploatowanych pokładów węgla i produkcji JSW SA energii elektrycznej i ciepłej na własne potrzeby oraz na potrzeby gospodarstw domowych oraz małych i średnich przedsiębiorców poprzez utworzenie Jastrzębskiego Klastra Energii – aktywizacja społeczności i samorządów lokalnych wokół własnych źródeł energii (projekt),
- wdrażanie rozwiązań innowacyjnych w całym ciągu produkcji węgla energetycznego, koksowego i koksu przy uwzględnieniu doświadczenia spółki JSW Innowacje SA (projekt),
- wykonanie analiz dotyczących dalszej optymalizacji i możliwej konsolidacji struktur organizacyjnych obecnej Grupy Węglowo-Koksowej w kierunku uproszczenia struktury grupy kapitałowej oraz optymalizacji kosztów jej funkcjonowania (działanie),
- utworzenie Centrum Remontowego JSW SA na terenie byłej kopalni Krupiński (przekazanej do SRK SA) poprzez rozszerzenie działalności spółki Jastrzębskie Zakłady Remontowe sp. z o.o. specjalizującej się w remontach i modernizacjach maszyn i urządzeń górniczych (działanie),
- przeprowadzenie analiz celowości dalszej konsolidacji aktywów wydobywczych w JSW SA (działanie),
- kontynuacja procesów modernizacyjnych aktywów koksowniczych w kierunku dostosowania do coraz bardziej restrykcyjnych wymagań ochrony środowiska, w tym m.in. w Koksowni Przyjaźń oraz Koksowni Radlin, przy zakończeniu pracy Koksowni Dębieńsko w terminie do II półrocza 2018 r. (działanie),
- Inteligentna Kopalnia – zestaw rozwiązań dotyczących automatyki i cyfryzacji procesu planowania, wydobywania i przetwórstwa wraz z inteligentnymi systemami

<sup>16</sup> Na podstawie odpowiedzi Ministra Energii Krzysztofa Tchórzewskiego na interpelację posłów. Pismo Ministra Energii z dnia 5 listopada 2017 r. znak: DGA.I.058.119.2017 (IK:142864).

<sup>17</sup> W imieniu kierownictwa Ministerstwa Energii zgodę na dalsze procedowanie projektu Programu podpisał Sekretarz Stanu w ME – Grzegorz Tobiszowski.

monitorowania zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników oraz infrastruktury produkcyjnej – projekt realizowany przez JSW SA (projekt).

Nie wskazano podmiotów odpowiedzialnych za realizację pozostałych działań w Programie, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>18</sup>, *założono, co do zasady, że wszystkie cele, działania i projekty będą realizowane przez wszystkie spółki węglowe, (...) które to w ramach prac nad Programem zgłaszały projekty do realizacji.* Nie określono również odpowiedzialności za realizację celów wspólnych z ministrem do spraw środowiska, z uwagi na fakt, jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>19</sup>, *że przyjmujemy, że o ile jakieś działania zostały przypisane do realizacji przez stronę rządową, to miała ona tego świadomość i wykonywała je zgodnie z właściwością.*

(akta kontroli str. 7-171)

Kwestia dotycząca nieprzypisywania odpowiedzialności za realizację celów, a także niewskazanie terminów ich osiągnięcia, została podniesiona na etapie wewnątrzresortowego opiniowania projektu Programu. Dyrektor Departamentu Energetyki w Ministerstwie Energii zgłosił m.in. uwagi, że w dokumencie, brak jest wskazania odpowiedzialnych za realizację części zadań, i że jest to konieczne, aby uniknąć sporów kompetencyjnych na etapie realizacji Programu oraz, że celowe jest podanie terminów realizacji poszczególnych działań, tak, aby ułatwić monitorowanie realizacji Programu<sup>20</sup>. Dyrektor DGA nie uznał tych uwag, argumentując, że *za realizację Programu, o ile nie zostało to wprost wskazane w projekcie, odpowiedzialny będzie Minister Energii oraz powołany przy Pełnomocniku Rządu ds. restrukturyzacji górnictwa węglą Komitet Sterujący ds. górnictwa. Terminy realizacji poszczególnych działań będą na bieżąco ustalane przez Ministra Energii oraz przywołany powyżej Komitet Sterujący*<sup>21</sup>.

Ministerstwo nie udzieliło odpowiedzi na pytanie czy spółki węglowe zaimplementowały cele i działania określone w Programie do swoich dokumentów planistycznych i strategicznych. Przedstawiciele Ministra w radach nadzorczych spółek nie podejmowali działań na rzecz realizacji Programu, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>22</sup>, organem odpowiedzialnym za realizację Programu jest Minister, a jego działania w tym zakresie wspierane są przez Komitet Sterujący oraz Pomocnicze Komitety Sterujące.

W przedmiocie odpowiedzialności za realizację Programu krytyczną opinię wyraziło m.in. Rządowe Centrum Legislacji (RCL) podczas prowadzonych konsultacji i uzgodnień międzyresortowych. Zdaniem RCL, *bez względu na ramy prawne ustanowienia Programu, należy podkreślić, że jest to dokument o charakterze wewnętrznym (nie ma charakteru powszechnie obowiązującego) i jako taki nie może kształtować uprawnień ani nakładać obowiązków na podmioty spoza administracji rządowej (...)*<sup>23</sup>. (...) <sup>24</sup>*Szereg działań bądź działań wspierających zostało określonych w Programie w sposób, który nie konkretyzuje podmiotu, który dane działanie miałby realizować, jednakże nadal zastrzeżenia budzą działania Programu wskazujące czy sugerujące, że ich wykonawcą – zobowiązanym do działania – miałby być podmiot spoza administracji rządowej. Dotyczy to w szczególności działań przedsiębiorstw górniczych w zakresie polityki zatrudnieniowej, wskazanie Spółki Restrukturyzacji*

<sup>18</sup> Pismo z dnia 16 września 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021, IK:632616 oraz pismo z dnia 21 października 2021 r. znak: DGA.I.090.1.2021, IK:602715.

<sup>19</sup> Pismo z dnia 21 października 2021 r. znak: DGA.I.090.1.2021, IK:602715.

<sup>20</sup> Pismo Departamentu Energetyki w ME z dnia 31 lipca 2017 r., znak: DGA.I.4200.1.2017, IK:119161 (73319).

<sup>21</sup> Pismo Departamentu Górnictwa w ME z dnia 10 sierpnia 2017 r., znak: DGA.I.4200.1.2017, IK:73319.

<sup>22</sup> Pismo z dnia 26 listopada 2021 r. znak: DGA.I.090.1.2021, IK: 656326.

<sup>23</sup> Pismo Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 25 września 2017 r. skierowane do Ministra Energii.

<sup>24</sup> Pismo Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 21 listopada 2017 r. skierowane do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

*Kopalń SA jako podmiotu koordynującego realizację gminnych programów rewitalizacji, czy opracowania i wdrożenia programu rozbudowy i modernizacji systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych „w ramach programów inwestycyjnych podmiotów energetycznych”. Istotne wątpliwości budzi także podstawa prawna, na której oparto założenie, że „przedsiębiorcy i strona społeczna” zobowiązani będą do dążenia do zmiany polityki klimatycznej(...). Reasumując, działania ujęte w Programie należałoby sprecyzować z uwzględnieniem sposobu ich realizacji (np. Program może przewidywać opracowanie projektów aktów normatywnych nakładających na podmioty spoza administracji określone obowiązki czy wskazywać na podjęcie określonych działań w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, itp.) bądź też sformułować działania wyłącznie od strony ich „celu”. Ministerstwo nie uwzględniło ww. uwag sformułowanych przez Rządowe Centrum Legislacji.*

NIK zwraca uwagę, że brak przypisania w Programie adresatów do działań, a także brak zobowiązania ich do realizacji Programu pozwalał na dowolność interpretacji i realizacji celów Programu. Stanowisko MAP, że wszystkie spółki węglowe i minister do spraw środowiska powinni być świadomi realizacji celów przypisanych im w Programie potwierdza brak ich skutecznego zobowiązania do realizacji Programu.

(akta kontroli str. 7-171, 252-274, 325-327)

W Programie nie przewidziano dedykowanego, odrębnego budżetu przypisanego do realizacji zadań w nim określonych. Część zadań z Programu realizowanych przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA była finansowana z dotacji budżetowych, o których mowa w art. 26 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*<sup>25</sup>. Zadania te były tożsame z celem szczegółowym IX i dotyczyły likwidacji kopalń oraz działań wykonywanych po zakończeniu całkowitej likwidacji kopalń realizowanych w przedsiębiorstwach górniczych; zadań dotyczących zabezpieczenia kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym, w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń realizowanych w przedsiębiorstwach górniczych, naprawiania szkód wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów.

W wyjaśnieniu dotyczącym powodów, dla których nie zapewniono środków finansowych na realizację Programu, Dyrektor DGA podał, że (...) *realizacja celów szczegółowych dotyczyła bądź zmian przepisów prawa, opracowania strategii i koncepcji bądź realizacji konkretnych projektów inwestycyjnych. Źródłem finansowania inwestycji realizowanych przez spółki sektora górnictwa węgla kamiennego mogą być środki własne tych spółek lub środki zewnętrzne, jak kredyty, leasing czy obligacje. (...) obecnie pomoc publiczna jest przyznawana wyłącznie w związku z zamykaniem jednostek produkcyjnych węgla.*

(akta kontroli str. 252-274)

Komitet Sterujący, powołany na mocy zarządzenia Ministra Energii z dnia 6 kwietnia 2018 r. *w sprawie powołania Komitetu Sterującego ds. górnictwa przy Ministrze Energii*<sup>26</sup>, wypracował wystandaryzowane wzorce monitorowania Programu, w oparciu o wzorce uprzednio opracowane przez Agencję Rozwoju Przemysłu. Jednocześnie, Ministerstwo Energii zapewniło, w terminie trzech miesięcy od dnia przyjęcia Programu, przygotowanie projekcji techniczno-ekonomicznych zbilansowanych do poziomu sektora na lata 2018-2020 z uwzględnieniem perspektywy do 2030 r. Projekcje zostały przygotowane przez ARP na podstawie danych wynikających ze strategicznych dokumentów przedsiębiorstw górniczych.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1821 ze zm.

<sup>26</sup> Dziennik Urzędowy Ministra Energii z 2018 r. poz. 6.

Konkretyzacja oczekiwanych wartości wskaźników<sup>27</sup> służących ocenie prawidłowości przebiegu działań restrukturyzacyjnych została zaplanowana jako działanie do wykonania dopiero po przyjęciu Programu, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>28</sup>, stanowiło to wypełnienie jednej z uwag przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym NIK w związku z kontrolą nr P/15/074 *Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 na tle założeń programu rządowego*<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 165-175, 328-359)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Założenia Programu zostały sformułowane nierzetelnie, nie dla wszystkich celów w Programie określono ich adresatów, jednocześnie uznając, że wszystkie cele miały być realizowane przez wszystkie spółki. Takie podejście nie znajdowało uzasadnienia, część z celów, z uwagi na rodzaj zdefiniowanych działań, odnosiło się do konkretnych podmiotów, które, de facto, samodzielnie zgłosiły je do Programu. Dodatkowo cel szczegółowy IX jest tożsamy z przedmiotem działalności SRK SA, który został określony w ustawie i byłby realizowany niezależnie od jego zdefiniowania w Programie sektorowym. Zamieszczenie tego celu w Programie stanowiło w istocie powielenie rozwiązania ustawowego wypracowanego już w 2007 r. Natomiast realizacja celu szczegółowego nr X dotycząca ukształtowania systemu wynagradzania jest uzależniona od oceny jego zasadności przez organy zarządcze spółek prowadzących działalność gospodarczą, a wdrożenie nowych systemów wynagradzania wymaga zgody strony społecznej. Sformułowanie takiego celu w Programie sektorowym nie miało waloru praktycznego a jedynie postulatywny.

Oczekiwanie, że Program będzie realizowany przez spółki było bezpodstawne, gdyż jak uznało Rządowe Centrum Legislacji, mógł być on adresowany wyłącznie do podmiotów administracji rządowej. Program nie określał sposobu realizacji poszczególnych celów, działań, projektów, nie wskazywał narzędzi i instrumentów do ich realizacji, nie systematyzował kolejności wykonywania zadań na rzecz sukcesywnej realizacji Programu. Nie określono perspektywy czasowej dla osiągnięcia części z celów, co mogło stanowić o braku determinacji w ich realizacji przez spółki. Nie zapewniono źródeł finansowania Programu (za wyjątkiem celu IX – dotacje dla SRK), przyjmując, że spółki będą realizować cele ze środków własnych.

Ministerstwo nie uwzględniło części istotnych uwag i rekomendacji zgłoszonych w procesie opiniowania projektu Programu. Wskutek tego, kluczowe założenia Programu, sformułowane, zdaniem NIK w sposób wadliwy, pozostały w niezmiennym kształcie.

(akta kontroli str. 279-284, 287-295, 370-372, CD plik 001, 002, 003, 007-010, 012, 017, 018, 020, 022, 023, 025-026, 028-195, 196-223)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie sposób opracowania Programu, w tym określenie założeń jego realizacji. Minister, jako podmiot odpowiedzialny za realizację Programu, nie dochował należytej staranności przy jego opracowaniu, tj. nie zadbał o przypisanie odpowiedzialności, terminów i źródeł finansowania celów, tym samym, nie zapewnił warunków do skutecznej realizacji Programu.

OBSZAR

<sup>27</sup> Wskaźniki określone odrębnie dla spółek wydobywczych i spółki SRK zostały zbilansowane do poziomu sektora górnictwa węgla kamiennego.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Energii, zaś uwaga dotyczyła zapewnienia precyzyjnego i jednoznacznego sformułowania mierników i wskaźników realizacji celów określonych programem oraz częstotliwości ich pomiaru.



## 2. Realizacja i efekty Programu

Program zakładał realizację celu głównego, 10 celów szczegółowych, 74 działań, z których 13 określono jako działania wspierające, oraz 34 projektów. Z 65 działań, które można przypisać do Ministerstwa Aktywów Państwowych realizowano 53 działania oraz 25 projektów. Powody niezrealizowania poszczególnych działań oraz projektów zostały przedstawione poniżej, odrębnie dla każdego celu.

Celem głównym Programu było tworzenie warunków sprzyjających budowie rentownego, efektywnego i nowoczesnego sektora gwk, opartego na kooperacji, wiedzy i innowacjach, który działając w przyjaznym oraz przewidywalnym otoczeniu programowo-prawnym, pozwala na efektywne wykorzystanie kapitału zasobowego, społecznego i gospodarczego dla zapewnienia wysokiej niezależności energetycznej Polski oraz wspierania konkurencyjności gospodarki narodowej.

Realizacja celu głównego w latach 2018-2020 monitorowana była przez cztery wskaźniki: sprzedaż węgla na rynek krajowy, udział kosztów paliwa węglowego w cenie energii elektrycznej z węgla kamiennego, udział produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem oraz produkcję kwalifikowanych paliw niskoemisyjnych. W latach 2018-2020 sprzedaż węgla na rynek krajowy miała tendencję spadkową i nie przekraczała 60 mln ton a realizacja zaplanowanego poziomu sprzedaży malała z 94,5% do 77,0%. Nie osiągnięto również wskaźnika - produkcja kwalifikowanych paliw niskoemisyjnych, którego realizacja rokrocznie malała z 69,1% w 2018 r. do 49,3% w 2020 r.

Osiągnięto zaplanowane wartości dwóch z czterech wskaźników, tj. udziału produkcji energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem i udziału kosztów paliwa węglowego w cenie energii elektrycznej z węgla kamiennego, który zaplanowano tylko na 2020 r. w wysokości 50%.

Po 2018 r. sektor gwk utracił rentowność, a wyniki finansowe w latach 2019-2020, pogorszyły się, np.:<sup>30</sup>

- 1) wynik ze sprzedaży węgla: w 2018 r. – (+) 1 223,1 tys. zł, 2019 r. – (-) 255,7 tys. zł, w 2020 r. – (-) 3 424,3 tys. zł.;
- 2) wynik finansowy netto: w 2018 r. – (+) 976,7 tys. zł, 2019 r. – (-) 1 726,0 tys. zł, w 2020 r. – (-) 6 159,0 tys. zł;
- 3) Wskaźnik rentowności netto: w 2018 r. – (+) 3,1%, 2019 r. – (-) 5.5%, w 2020 r. – (-) 19,1%.

(akta kontroli str. CD 1 plik009)

### 2.1. Cel szczegółowy I: Odzyskanie i stabilizacja płynności, rentowności i efektywności ekonomiczno-finansowej sektora gwk

Realizacja celu szczegółowego I w obszarze spółki Skarbu Państwa<sup>31</sup> i zależne od nich monitorowana była poprzez trzynaście wskaźników ekonomiczno-finansowych obrazujących płynność, rentowność i efektywność ekonomiczno-finansową sektora gwk. W 2018 r. zaplanowane wskaźniki zostały osiągnięte, natomiast w latach 2019-2020 odnotowano spadek stopnia ich realizacji. SRK SA monitorowana była poprzez dziewięć wskaźników, które w latach 2018-2020 nie zostały w pełni zrealizowane<sup>32</sup>. Niską realizację wskaźników w spółkach węglowych uzasadniano m.in. spadkiem przychodów ze sprzedaży węgla wynikającym ze zmniejszenia zapotrzebowania ze strony energetyki zawodowej (-2 mln ton), tańszym węglem z importu i importem

<sup>30</sup> Na podstawie projektu Informacji o realizacji Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce za 2020 r. str. 41.

<sup>31</sup> Dalej: SP.

<sup>32</sup> Na podstawie Informacji o realizacji Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce za 2018 rok wraz z propozycjami korekt z września 2019 r. i Informacji za 2019 rok z października 2020 r. oraz projektu Informacji za 2020 rok z maja 2021 r.

energii<sup>33</sup>. Niższy poziom realizacji wskaźników wynikał również ze wzrostu cen materiałów i usług górniczych, oraz pandemii COVID-19. Zaostrzenie wymogów polityki klimatycznej i inwestycje w instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii powodowało zmniejszenie zapotrzebowania na węgiel kamienny w warunkach utrzymywania się niskich cen na rynkach światowych.

W ramach celu zostały zrealizowane trzy działania z sześciu oraz wykonane trzy kluczowe projekty z czterech wskazanych w Programie.

W ramach działania polegającego na wsparciu podmiotów wydobywczych, Minister Aktywów Państwowych pismem z dnia 30 lipca 2021 r.<sup>34</sup> przekazał Ministrowi Finansów postulaty Gmin Górniczych na terenie których będzie wygaszana działalność górnicza, w tym m.in. w zakresie opodatkowania wyrobisk górniczych, które stanowiły element rozmów przeprowadzonych w toku prac nad Umową społeczną<sup>35</sup>. W odpowiedzi Minister Finansów<sup>36</sup> wskazał możliwe formy rekompensaty ubytku dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a w obszarze zobowiązań podatkowych dotyczących budowli w wyrobiskach górniczych przywołał wytyczne Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 13 września 2011 r.<sup>37</sup>W zakresie opłaty eksploatacyjnej i opłaty za informację geologiczną od czasu przyjęcia Programu nie nastąpiły zmiany w zakresie ich ustalania. Opłata eksploatacyjna wyliczana była na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*<sup>38</sup>, której stawka była corocznie waloryzowana przez Ministra Środowiska w drodze obwieszczenia wydawanego na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy Pgg<sup>39</sup>. Natomiast opłata za informację geologiczną wyliczana była na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem<sup>40</sup>. W zakresie prawa zamówień publicznych, z uwagi na krótki czas obowiązywania nowych regulacji<sup>41</sup> i brak sygnałów ze strony spółek górniczych, dotychczas nie wystąpiły przesłanki do zmiany przedmiotowych przepisów<sup>42</sup>. W zakresie dopuszczenia wyrobów do stosowania w ruchu zakładu górniczego w Wyższym Urzędzie Górniczym<sup>43</sup> zainicjowane zostały prace nad projektem aktu wykonawczego przewidzianego do wydania na podstawie art. 113 ust. 15 ustawy Pgg, tj. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyrobów dopuszczanych do stosowania w zakładach górniczych. W pracach tych nie brał bezpośrednio udziału Minister Aktywów Państwowych. Prezes WUG opracował projekt i prowadził proces uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania tego projektu na podstawie upoważnienia<sup>44</sup>. Do końca II kwartału 2022 r.<sup>45</sup> mają zostać dokonane zmiany w tekście projektu rozporządzenia uwzględniające m.in. stanowiska, ustalenia przyjęte w toku uzgodnień i konsultacji publicznych oraz ma nastąpić przekazanie projektu dokumentu Ministrowi Aktywów Państwowych.

<sup>33</sup> Pismo z dnia 17 grudnia 2021 r. DGA.I.090.1.2021, IK:664076.

<sup>34</sup> Znak: DGA.I.4000.5.2021 IK: 619778.

<sup>35</sup> Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora gwk oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego zawarta w dniu 28 maja 2021 r., dalej: Umowa społeczna.

<sup>36</sup> Pismo z dnia 2 września 2021 r., znak: PG7.021.72.2021.

<sup>37</sup> Sygnatura akt P 33/09.

<sup>38</sup> Dz. U. 2021 poz. 1420 ze zm., dalej: *ustawa Pgg*.

<sup>39</sup> Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 28 września 2020 r. w sprawie stawek opłat na rok 2021 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego (M.P. 2020 poz. 894).

<sup>40</sup> Dz.U. 2011 r. Nr 292 poz. 1724.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.).

<sup>42</sup> Pismo z dnia 28 października 2021 r. znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 602715(642223).

<sup>43</sup> Dalej: WUG.

<sup>44</sup> Upoważnienie z dnia 13 marca 2017 r., znak: BDG.III.015.37.2017.

<sup>45</sup> Pismo z dnia 28 października 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 602715(642223).

Ponadto zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów<sup>46</sup> utworzony został, jako organ pomocniczy Rady Ministrów<sup>47</sup>, Międzyresortowy Zespół ds. reformy systemów oceny zgodności i nadzoru rynku. Przewodniczącym został minister właściwy do spraw gospodarki - Minister Rozwoju i Technologii<sup>48</sup>. W pracach Zespołu uczestniczył m.in. Prezes WUG upoważniony do reprezentowania Ministra Aktywów Państwowych<sup>49</sup>. Efektem prac Zespołu był wpisany do wykazu prac legislacyjnych RM projekt ustawy o krajowym systemie nadzoru rynku produktów objętych unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym, który był na etapie konsultacji<sup>50</sup>.

W celu poprawy bezpieczeństwa pracy i uproszczenia przepisów, MAP dokonało zmian w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych<sup>51</sup>, które dotyczyły zagadnień zagrożeń naturalnych w zakresie temperatury zastępczej oraz rozwiązania problemu powtarzanych okresowo specjalistycznych kursów i szkoleń, których okres ważności upływa w okresie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego. Ponadto, w MAP zostały zainicjowane dalsze analizy projektu zmian w przedmiotowym rozporządzeniu wynikające z postulatów<sup>52</sup> Prezesa WUG i Dyrektora Głównego Instytutu Górnictwa<sup>53</sup> dotyczących poprawy bezpieczeństwa w podziemnych górniczych drogach transportowych. MAP zaplanowało rozpoczęcie uzgodnień nad powyższymi zagadnieniami w I kwartale 2022 r.

Minister Aktywów Państwowych monitorował stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach górniczych w ramach zlecenia realizowanego przez Agencję Rozwoju Przemysłu Oddział w Katowicach<sup>54</sup>, poprzez comiesięczną informację o bezpieczeństwie pracy w sektorze gwk i informacje przekazywane przez Prezesa WUG o wypadkowości w sektorze gwk. Kwestie dotyczące warunków pracy były też przedmiotem zainteresowania Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników Branży Górnictwa Węgla Kamiennego.

(akta kontroli str. 181-182, 222-226, 375-377, płyta CD1\_002, CD2\_010-011)

W ramach działania polegającego na wypracowaniu przy współpracy ze stroną społeczną modelu funkcjonowania sektora gwk w dniu 25 września 2020 r. Międzyzwiązkowy Komitet Protestacyjno-Strajkowy i delegacja rządowa podpisały porozumienie w sprawie zasad i tempa transformacji górnictwa, w którym zgodziły się na stopniowe, tj. do 2049 r., nieodwołalne zamykanie poszczególnych kopalń węgla kamiennego. W porozumieniu wskazano ogólne ramy działań jakie będą podejmowane w kontekście planowanej likwidacji sektora i uzgodniono wynegocjowanie Umowy społecznej, którą zawarto w dniu 28 maja 2021 r. Umowa społeczna doprecyzowywała ogólne zasady stopniowego zamykania i likwidacji sektora wydobywania, w tym m.in. kwestie zatrudnienia i osłon socjalnych dla górników. W Umowie ustalono m.in. mechanizm finansowania spółek sektora gwk, indeksację wynagrodzeń, zasady budowy i wdrażania instalacji tzw. czystego węgla, zakres funkcjonowania Funduszu Transformacji Śląska, terminy zakończenia eksploatacji węgla kamiennego w poszczególnych kopalniach w perspektywie do końca 2049 r.,

<sup>46</sup> Zarządzenie Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw reformy systemów oceny zgodności i nadzoru rynku (M.P. z 2019 r. poz. 728).

<sup>47</sup> Dalej: RM.

<sup>48</sup> Dalej: Minister RiT.

<sup>49</sup> Upoważnienie z dnia 13 października 2020 r., znak: BDG.III.015.509.2020.

<sup>50</sup> Według stanu na dzień 27 września 2021 r.

<sup>51</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1118 ze zm.

<sup>52</sup> Pisma z dnia 6 października 2020 r. i 24 listopada 2020 r.

<sup>53</sup> Dalej: GIG.

<sup>54</sup> Dalej: ARP o/Katowice.

gwarancje zatrudnienia i pakiet świadczeń socjalnych dla pracowników likwidowanych kopalń.

Minister Aktywów Państwowych rozpoczął działania zmierzające do realizacji postanowień Umowy społecznej. Pismami z dnia 15 czerwca 2021 r. i z dnia 30 lipca 2021 r.<sup>55</sup> zwrócił się do poszczególnych Ministrów i Marszałka Województwa Śląskiego z wnioskiem o realizację postanowień Umowy zgodnie z kompetencjami i informowanie o podjętych działaniach.

(akta kontroli str. 183, 226-228)

NIK zauważa, że przyjęty w dniu 14 lipca 2021 r. przez Komisję Europejską<sup>56</sup> pakiet rozwiązań legislacyjnych zgodny z polityką klimatyczną UE dotyczy szeregu regulacji zmierzających do zmniejszenia do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 55% w stosunku do 1990 r.<sup>57</sup> i działań wspierających w zakresie zmiany polityki klimatycznej UE, w tym m.in. w odniesieniu do wykorzystania węgla. Przyjęte przepisy przewidują m.in. zaostrzenie unijnego systemu handlu emisjami oraz zastosowanie go w nowych sektorach, nacisk na pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych, szybsze wprowadzenie niskoemisyjnych pojazdów oraz zmiany w polityce podatkowej, dostosowując ją do celów Europejskiego Zielonego Ładu. NIK stoi na stanowisku, że w związku z wprowadzoną polityką klimatyczną UE i wygaszaniem kopalń w perspektywie do 2049 r. Program, w odniesieniu do działań wspierających spółki węglowe w pozyskiwaniu finansowania na realizację inwestycji, wymaga weryfikacji.

W ramach projektu powstania na bazie PGG sp. z o.o. Górnośląskiej Grupy Producentów Węgla Energetycznego, w związku ze stopniowym wygaszaniem górnictwa węgla energetycznego w Polsce w perspektywie do 2049 r. i planowanym do wdrożenia Nowym Systemem Wsparcia, pomocą mają zostać objęci najwięksi producenci węgla energetycznego, tj. PGG SA, Tauron Wydobycie SA i Węglokoks Kraj sp. z o.o. Biorąc pod uwagę zróżnicowaną strukturę własnościową tych spółek oraz zapewnienie efektywności wdrażania Nowego Systemu Wsparcia, jego dalszej realizacji i monitoringu, na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*<sup>58</sup> zaplanowano wykup tych spółek przez SP i ewentualną dalszą ich konsolidację w jeden podmiot. Ostateczna decyzja dotycząca konsolidacji powyższych spółek ma być wynikiem przyszłych analiz.

W ramach projektu Dynamicznej Mapy Parytetów Cenowych, w celu obserwowania importu węgla do Polski w ARP opracowana została metodologia sporządzania comiesięcznej analizy Importu węgla kamiennego na teren Polski. Źródłem dla analiz były dane gromadzone i analizowane przez ARP o/Katowice, w tym m.in. dane dotyczące wolumenu importu węgla kamiennego pochodzące z Departamentu Służby Celnej - Wydziału Centrum Analitycznego Izby Administracji Skarbowej. Pismem z dnia 11 października 2018 r. Ministerstwo Energii zwróciło się do ARP o/Katowice o opracowanie analizy importu węgla do Polski<sup>59</sup>, z której wynikało m.in., że import węgla jest zjawiskiem naturalnym z uwagi na rentę geograficzną i lepsze parametry jakościowe i świadczy o wysokim zapotrzebowaniu na ten surowiec na rynku krajowym. Ponadto w trakcie prac nad nowelizacją *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r.*

<sup>55</sup> Pismo skierowane do Ministra Rozwoju Pracy i Technologii, Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Klimatu i Środowiska oraz Marszałka Województwa Śląskiego.

<sup>56</sup> Dalej: KE.

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/climate-strategies-targets/2030-climate-energy-framework\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/climate-strategies-targets/2030-climate-energy-framework_pl)

<sup>58</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933.

<sup>59</sup> Importu węgla kamiennego na teren Polski w 2017 roku oraz w I-VII 2018 roku - analiza ARP o/Katowice z września 2018 r.

o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw<sup>60</sup> i aktami wykonawczymi, wprowadzone zostały ograniczenia dotyczące jakości węgla przeznaczonego do gospodarstw domowych, obejmujące zarówno węgiel importowany jak i produkowany w kraju - co w opinii NIK stanowi element zrównujący pozycję surowców z obu źródeł. Na podstawie art. 3a ust. 2 Minister Energii rozporządzeniem z dnia 27 września 2018 r.<sup>61</sup> określił wymagania jakościowe dla paliw stałych, a na podstawie art. 6e określił wzór świadectwa jakości paliw stałych<sup>62</sup>.

(akta kontroli str. 182-185, 229, 229, 363)

W ramach celu I nie zostały zrealizowane trzy działania oraz jeden kluczowy projekt:

1. Nie wdrożono rozwiązań, które miałyby zrównać pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów gdzie nie obowiązują regulacje unijnej polityki klimatycznej.
2. Nie zrealizowano działania polegającego na wsparciu spółek węglowych w procesie pozyskiwania finansowania na realizację kluczowych inwestycji w postaci poręczeń lub gwarancji na kredyty inwestycyjne.
3. Nie zrealizowano działania dotyczącego łagodzenia skutków wahań koniunkturalnych oraz nie został zrealizowany projekt Sektorowego Funduszu Stabilizacyjnego<sup>63</sup>. Fundusz Stabilizacyjny został utworzony jedynie przez Jastrzębską Spółkę Węglową SA<sup>64</sup>, która w dniu 21 grudnia 2017 r. podpisała z TFI Energia SA<sup>65</sup> Umowę o współpracy w celu utworzenia Funduszu Stabilizacyjnego<sup>66</sup>. Celem utworzonego funduszu stabilizacyjnego było ograniczenie wpływu ryzyka zmienności cen produktów na utrzymanie ciągłości prowadzenia działalności operacyjnej i inwestycyjnej JSW poprzez zapewnienie płynności finansowej w okresach dekonunktury na rynku węgla koksowego.

Szczegółowy opis w powyższym zakresie został zawarty w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

## **2.2. Cel szczegółowy II: Integracja pionowa górnictwa i energetyki oraz stworzenie efektywnego modelu grupy węglowo-koksowej**

W celu szczegółowym II w obszarze spółki SP i zależne od nich w latach 2018-2020 określono siedem wskaźników ekonomiczno-finansowych monitorujących: koszty administracyjne działalności, koszty operacyjne - zużycia materiałów i energii oraz usług obcych, koszty produkcji węgla - zużycia materiałów i energii, usług obcych oraz przychody ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych i wynik ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych. W latach 2018-2020 wskaźniki były osiągane z tendencją spadkową. Od 2019 r. odnotowano spadek stopnia realizacji wskaźników dotyczący wyników ze sprzedaży węgla, koksu i produktów koksopochodnych związany m.in. z cenami węgla na rynkach światowych. Nie zostały wskazane dane dotyczące wykonania wskaźników przez SRK SA. NIK zwraca uwagę, że działania dotyczyły głównie zmiany struktury organizacyjnej, natomiast wskaźniki odnosiły się do grup kosztowych oraz przychodów ze sprzedaży. W ramach celu zostało zrealizowanych osiem z dziesięciu działań oraz wykonane cztery projekty z sześciu wskazanych w Programie.

<sup>60</sup> Dz. U. 2021 poz. 133 ze zm.

<sup>61</sup> Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz. U. poz. 1890).

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych (Dz. U. poz. 1892), dalej: rozporządzenie ws. wzoru świadectwa jakości paliw stałych.

<sup>63</sup> Dalej: SFS.

<sup>64</sup> Dalej: JSW SA.

<sup>65</sup> Dawniej: PGE Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA.

<sup>66</sup> Dalej: FS.

W ramach celu zostało zrealizowanych osiem z dziesięciu działań oraz wykonane cztery projekty z sześciu wskazanych w Programie.

W ramach działania zdefiniowanego w Programie jako prowadzenie dalszej optymalizacji i możliwości konsolidacji struktur organizacyjnych w kierunku uproszczenia struktury Grupy Kapitałowej i optymalizacji kosztów jej funkcjonowania, JSW SA wskazywała w sprawozdaniach, że realizowała procesy konsolidacyjne w celu utworzenia grupy węglowo-koksowej, uwzględniającej podmioty z otoczenia JSW SA. Dotyczyły one szeregu działań podejmowanych na wiele lat przed przyjęciem Programu (2011-2017), które doprowadziły do zbudowania grupy węglowo-koksowej. W maju 2019 r. JSW SA nabyła od podmiotów wchodzących w skład Grupy Famur 95,01% akcji Przedsiębiorstwa Budowy Szybów SA, które świadczy specjalistyczne usługi górnicze m.in. w zakresie projektowania i wykonywania wyrobisk pionowych, poziomych i tuneli. Podyktowane było to m.in. planowanymi inwestycjami JSW w zakresie budownictwa i modernizacji szybów, których dostępność na rynku jest ograniczona. Natomiast w grudniu 2020 r. Spółka zakupiła akcje<sup>67</sup> Przedsiębiorstwa Gospodarki Wodnej i Rekultywacyjnej SA świadczącego usługi odprowadzania słonych wód dołowych i dostarczaniem wody przemysłowej do 5 kopalń.

W efekcie wykonania działania polegającego na utworzeniu koncepcji Centrum Remontowego JSW SA na terenie byłej kopalni Krupiński, pod nadzorem i przy udziale Jastrzębskich Zakładów Remontowych sp. z o.o., powstał obiekt budowlany obejmujący 9 hal produkcyjnych, w którym z końcem 2020 r. rozpoczęto realizację nowego procesu produkcyjnego wspierającego pracę JSW SA.

W ramach działania dotyczącego celowości dalszej konsolidacji aktywów wydobywczych w JSW SA, w styczniu 2020 r. nastąpiło połączenie Ruchu Jastrzębie, wydzielonego ze struktury organizacyjnej Kopalni Węgla Kamiennego<sup>68</sup> Borynia-Zofiówka-Jastrzębie i podporządkowania go KWK Bzie-Dębina w budowie. Według sprawozdania JSW, działanie wpłynęło na poprawę wykorzystania potencjału ludzkiego i materialnego Ruchu Jastrzębie, którego zasoby węgla zostały wyczerpane oraz na rozwój nowej struktury - KWK Jastrzębie-Bzie. KWK Jastrzębie-Bzie prowadziło roboty korytarzowe o charakterze badawczym, ale z uwagi na napotkane problemy, m.in. natury geologicznej, dalsze funkcjonowanie kopalni, jako odrębnego zakładu, będzie przedmiotem dalszej analizy podczas opracowywania aktualizacji strategii Spółki. Ponadto w graniczących obszarach kopalniach Knurów-Szczygłowice i Budryk prowadzone były<sup>69</sup> prace projektowe związane z połączeniem podziemnym obu zakładów poprzez wyrobiska. Wyniki analiz przeprowadzonych przez powołany w lutym 2021 r. Zespół zadaniowy wykazały, że przedsięwzięcie umożliwi wykorzystanie potencjału tych kopalń w zakresie transportu urobku, materiałów i urządzeń, przewietrzania i ułatwienia dostępu do dotychczas niedostępnych zasobów w kopalni Budryk. [...]70.

W ramach działania dotyczącego kontynuacji procesów modernizacyjnych aktywów koksowniczych w SW KOKS SA, spółce zależnej JSW SA, prowadzone były działania zmierzające do osiągnięcia założonych celów strategicznych, w tym celów związanych z modernizacją Koksowni należących do Spółki. Ich realizacja oparta była na założeniach przyjętych w ramach strategii GK JSW SA. W Spółce podjęto prace

---

<sup>67</sup> Od SP 90,59% akcji.

<sup>68</sup> Dalej: KWK.

<sup>69</sup> Według stanu na dzień 27 września 2021 r.

<sup>70</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 poz. 902) w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) NIK wyłączyła jawność informacji w interesie JSW SA z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa.

związane m.in. z modernizacją koksowni oraz z realizacją projektów inwestycyjnych, rozwojowych i prac modernizacyjnych baterii koksowniczych, zagospodarowaniem gazu koksowniczego, modernizacją infrastruktury technicznej i wprowadzeniem nowych rozwiązań technologicznych.

W obszarze działań zmierzających do zwiększenia gospodarczego wykorzystania metanu oraz produkcji energii elektrycznej i ciepła, w JSW SA począwszy od 2018 r. realizowany był projekt Gospodarcze wykorzystanie metanu, którego celem była rozbudowa infrastruktury umożliwiającej wytwarzanie przez JSW SA energii elektrycznej, ciepła i chłodu przy zastosowaniu spalania metanu pozyskiwanego w procesie odmetanowania. Przedsięwzięcie dotyczy zagospodarowania metanu z kopalń KWK Budryk i KWK Knurów-Szczygłowice, wytwarzania energii na użytek tych kopalń oraz w następnej kolejności pozostałych kopalń należących do JSW SA. Efektem realizowanego projektu są silniki zbudowane lub będące w budowie w powyższych kopalniach, skutkujące wzrostem autoprodukcji energii elektrycznej z metanu w mln m<sup>3</sup> (w 2018 r. - 70,61 i do listopada 2021 r. - 130,89 /w tysiącach MWh) i wzrostem zagospodarowania metanu ( od 2018 r. - 74,75 do października 2021 r. - 82,88).

Działanie dotyczące ochrony rzeki Bierawki przed nadmiernym zasoleniem miało być realizowane poprzez rozbudowę systemu retencyjno-dozującego Olza polegającego na budowie jednego rurociągu pomiędzy KWK Budryk, a KWK Krupiński i budowę dwóch zbiorników retencyjnych. Kopalnie JSW SA posiadają pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie słonych wód dołowych spełniając wynikające z nich obowiązki. Pozwolenie KWK Knurów-Szczygłowice na odprowadzanie wód do rzeki Bierawki ważne są do 2027 r. (Szczygłowice) i 2030 r. (Knurów). W przypadku KWK Budryk położonej w zlewni rzeki Bierawki, Zakład odprowadza wody dołowe do zakładu odsalania PGWiR SA. W kontekście opracowania planów długoterminowych JSW SA analizuje scenariusze możliwości zagospodarowania wód dołowych z kopalń KWK Budryk i Knurów-Szczygłowice po 2027 r. Jedną z rozpatrywanych koncepcji była ochrona rzeki Bierawki poprzez realizację działania wskazanego w Programie – budowa rurociągu KWK Budryk w kierunku SRK Krupiński o długości 14 km i wpięcie do istniejącego kolektora Olza w miejsce wygaszanej i przekazanej do SRK kopalni KWK Krupiński. W przypadku realizacji tej inwestycji (szacowany koszt wg stanu na sierpień 2017 r. to 60,5 mln zł) istnieje ryzyko nie uzyskania zgód wszystkich właścicieli na trasie budowy 14 km powyższego rurociągu. Jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>71</sup> ze względu na zwiększające się ilości i ładunki z obecnie odprowadzanych kopalń do kolektora „Olza” oraz przewidywaną konieczność odwadniania nowego złoża „Bzie Dębina” istnieje zagrożenie, że nie będzie możliwe włączenie wód z KWK „Budryk” do kolektora „Olza” - wymaga to dalszych analiz. W celu zabezpieczenia się w zakresie możliwości odprowadzania większej ilości wód systemem „Olza”, PGWiR SA prowadzi działania zmierzające do budowy przepompowni wód słonych systemu „Olza” w Mszanie. Zakupiono grunty, trwałe prace projektowe przepompowni, które powinny się zakończyć do końca 2021 r. Realizacja inwestycji planowana jest w latach 2022-2023.

(akta kontroli str. 186-191, 223, 377-378)

W ramach projektu Modernizacja i rozwój aktywów górniczych JSW do 2030 r. - program inwestycji oraz udostępnienie nowych złóż węgla i zwiększenia posiadanej bazy zasobowej węgla, JSW SA realizowało plan inwestycyjny modernizacji i odtwarzania posiadanego majątku trwałego oraz udostępniania nowych złóż węgla.

<sup>71</sup> Pismo z dnia 17 grudnia 2021 r. DGA.I.090.1.2021, IK:664076.

[...]72. W wyniku realizacji inwestycji przewidywane jest udostępnienie 869,9 mln ton węgla. W okresie 1 stycznia 2018 r. - 31 sierpnia 2021 r. zrealizowano około 16% zaawansowania prac przewidzianych do realizacji w tych inwestycjach.

W ramach projektu wdrożenia rozwiązań innowacyjnych w całym ciągu produkcji węgla i koksu przy wykorzystaniu spółki JSW Innowacje SA w III kwartale 2019 r. rozpoczęła się realizacja przedsięwzięcia we współpracy JSW SA i JSW Innowacje SA. M.in. do końca II kwartału 2022 r. przewidziane zostało wykonanie usługi badawczo-rozwojowej Optymalizacja systemów obudowy wyrobisk korytarzowych w kopalniach JSW SA obejmującej wykonanie audytów w kopalniach JSW SA. Dotychczas w czterech kopalniach JSW SA wykonane zostały odcinki wyrobisk, w których zastosowano nowe schematy obudów. Ponadto realizowane jest przedsięwzięcie dotyczące wykonania inwestycji budowy innowacyjnego naziemnego składu materiałów wybuchowych klasy III w JSW SA KWK Budryk wraz z wykonaniem prac badawczo-rozwojowych i eksploatacją obiektu. Rozpoczęto również realizację projektu B+R Samodzielna Obudowa Kotwowa, którego celem jest ocena możliwości implementacji technologii kotwienia w kopalniach JSW z użyciem klasy Bolter Miner, program poprawy bezpieczeństwa pracy i komunikacji małych zespołów roboczych, projekt systemu automatycznej akwizycji i analizy danych przestrzennych automatyzujący proces inwentaryzacji, modelowania i obliczania objętości składowisk węgla w czasie quasi-rzeczywistym.

Działanie dotyczące opracowania miks energetycznego państwa zostało zrealizowane, w dniu 2 lutego 2021 r. Rada Ministrów zatwierdziła Politykę Energetyczną Polski do 2040 r., w której przedstawiony został prognozowany miks energetyczny do 2040 r. przewidujący stopniowe odchodzenie od węgla jako paliwa.  
(akta kontroli str. 186-187, 190, 193, 229)

W ramach celu II nie zostały zrealizowane dwa działania dotyczące:

1. Integracji pionowej górnictwa i energetyki opartych na dwóch Grupach Producentów Węgla Energetycznego (Górnośląskiej opartej na PGG sp. z o.o. i Wschodniej opartej o LW Bogdanka SA). Szczegółowy opis w tym zakresie został zawarty w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
2. Prac projektowych budowy Centrum Kopernika. Dyrektor DGA wyjaśnił<sup>73</sup>, że przyczyniło się do tego poszerzenie zakresu realizowanych prac na terenie byłej kopalni Krupiński w zakresie Programu JZR Rozwój, o których mowa powyżej w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia.

Nie zrealizowano projektu dotyczącego zwiększenia gospodarczego wykorzystania metanu przez JSW SA - utworzenie Jastrzębskiego Klastra Energii. JSW SA z JSW Innowacje SA (spółką zależną JSW), podjęły działania w kierunku jego utworzenia skupiając się głównie na zawiązaniu i rozwoju klastra energii na obszarze działalności JSW. Niemniej jednak, z uwagi na nieuruchomienie procedury certyfikacji klastrów, ostatecznie wstrzymano prace. Według wyjaśnień Dyrektora DGA<sup>74</sup>, kontynuowanie prac nad klastrem energii uzależnione jest od zmiany warunków formalno-prawnych, a zgromadzony materiał i dokumenty mają pozwolić na kontynuację prac.

<sup>72</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 poz. 902) w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) NIK wyłączyła jawność informacji w interesie JSW SA z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa.

<sup>73</sup> Pismo z dnia 27 września 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 602715.

<sup>74</sup> Pismo z dnia 2 listopada 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 647253.



Częściowo nie zrealizowano także projektu w ramach obniżenia kosztów funkcjonowania Grupy JSW polegającego na utworzeniu Centrum Kopernika na Śląsku, o czym mowa powyżej.

(akta kontroli str. 190-194, 233-234)

### **2.3. Cel szczegółowy III: Zaspokojenie krajowych potrzeb na węgiel kamienny, w tym w szczególności do produkcji energii elektrycznej, ciepła oraz koksu**

W celu szczegółowym III w obszarze spółki SP i zależne od nich określono w latach 2018-2020 jedenaście wskaźników: udział energii elektrycznej z węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej ogółem, wolumeny produkcji węgla kamiennego, w tym produkcji węgla energetycznego, produkcji węgla koksowego, sprzedaży węgla kamiennego ogółem, sprzedaży węgla kamiennego do energetyki zawodowej, ciepłowni zawodowych i niezawodowych, do koksowni oraz zużycie węgla kamiennego w energetyce zawodowej, ciepłowniach zawodowych i niezawodowych, wolumeny produkcji i sprzedaży węglowych paliw certyfikowanych, wolumen importu węgla oraz wskaźnik wytwarzania energii z surowców krajowych. W latach 2018-2019 wskaźniki były osiągane, w 2020 r. odnotowano nieznaczny spadek stopnia realizacji. Nie określono wskaźników monitorowania dla SRK SA.

Produkcja energii elektrycznej w Polsce w 2020 r. spadła w porównaniu do 2019 r. o 4 %, z węgla kamiennego o 8,5 %. Z powodu pandemii COVID-19 w czerwcu 2020 r., podjęto decyzję o wstrzymaniu pracy kopalń PGG SA i JSW SA, w Tauron Wydobycie obniżono indywidualny czas pracy o 20 % dla wszystkich pracowników na okres 3 miesięcy od 1 maja 2020 r. Podobne działania w różnym zakresie stosowano w innych spółkach, co znacząco wpłynęło na spadek produkcji, natomiast prognozy sprzedaży węgla kamiennego w ramach Programu były opracowywane w oparciu o projekt Programu z 2017 r. Niezależnie od przyczyn rynkowych część problemów związanych z poziomem podaży węgla wynikała z przyczyn technicznych i geologiczno-górnictwowych, w tym z nieprzewidywalnymi problemami wydobywczymi kopalń. W ramach celu zostały zrealizowane trzy działania z sześciu oraz wykonane wszystkie trzy kluczowe projekty wskazane w Programie.

Opracowanie bilansu energetycznego kraju, uwzględniającego założenia głównych celów polityki energetycznej UE, zostało zrealizowane poprzez zatwierdzenie przez Radę Ministrów PEP2040. W perspektywie do 2049 r., z uwagi na specyfikę polskiego sektora energetycznego, w tym dostępne i funkcjonujące w Polsce kopalnie węgla, nadal będzie występowało zapotrzebowanie na ten surowiec<sup>75</sup>. Z uwagi na techniczne wyeksploatowanie kopalni węgla, udział mocy zainstalowanej w źródłach węglowych w systemie elektroenergetycznym będzie systematycznie zmniejszał się (2021 r. około 52%; 2030 r. około 37%; 2040 r. około 11%). Zużycie węgla kamiennego w elektrowniach i elektrociepłowniach ma spaść z poziomu ponad 33 mln ton rocznie w 2020 r. do poziomu około 11 mln ton w 2040 r. Całkowite zużycie węgla spadnie z ponad 53,1 mln ton rocznie w 2020 r. do ponad 16,3 mln ton w 2040 r., a po 2040 r. prognozowany jest dalszy spadek zapotrzebowania. W PEP2040 został zawarty cel szczegółowy 7. *Rozwój ciepłownictwa i kogeneracji*, który wyznacza ramy rozwoju tego sektora.

*Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*<sup>76</sup> wprowadziła do ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw rozwiązania eliminujące wprowadzanie do obrotu

<sup>75</sup> Pismo z dnia 3 października 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 636802.

<sup>76</sup> Dz.U. poz. 1654, dalej: ustawa o zmianie ustawy o systemie monitorowania jakości paliw.

(sprzedaż krajowa) lub obejmowanie procedurą celną dopuszczenia do obrotu (import), jeżeli paliwa te przeznaczone są do użycia w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, paliw niespełniających norm jakościowych. Przepisy zostały dodane w art. 7 ust. 7 a i 8 *ustawy o systemie monitorowania jakości paliw*.

Ministerstwo Energii przygotowało pakiet rozwiązań prawnych dotyczących paliw niskoemisyjnych w indywidualnych gospodarstwach domowych obejmujących *ustawę o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*<sup>77</sup> i cztery rozporządzenia z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, metod badania jakości paliw stałych, sposobu pobierania próbek paliw stałych oraz wzoru świadectwa jakości paliw stałych<sup>78</sup>.

We wdrożonym w 2018 r. rządowym Programie Czyste Powietrze nie wprowadzono instrumentów wsparcia dla stosowania paliw niskoemisyjnych, w zamian w celu zmniejszenia zużycia paliw do celów grzewczych wprowadzono wsparcie termomodernizacji.

Nie powstał odrębny, przewidziany w Programie projekt strategicznej polityki węglowej w obszarze produkcji energii elektrycznej, cieplnej, paliw płynnych i bazowych surowców chemicznych w Polsce. Niemniej jednak kwestia polityki węglowej w obszarze produkcji energii elektrycznej i cieplnej została uregulowana w PEP2040. Natomiast w Umowie społecznej określono, że w okresie przejściowym, do czasu osiągnięcia przez Polskę neutralności klimatycznej, przygotowane i wykonane będą inwestycje w skali przemysłowej dotyczące budowy instalacji do zgazowywania węgla w technologii IGCC z członem do wychwytu i składowania dwutlenku węgla, budowy instalacji do produkcji niskoemisyjnego paliwa węglowego, którego wykorzystanie będzie dozwolone w gospodarstwach domowych do 2045 r., budowy instalacji do zgazowywania węgla do metanolu, budowy instalacji do wytwarzania (wychwytywania) wodoru z gazu koksowniczego oraz budowy instalacji do zgazowywania węgla do syntezowego gazu ziemnego (SNG) z członem do wychwytu dwutlenku węgla.

W zakresie palenisk w piecach gospodarstw domowych w dniu 1 października 2017 r., a więc jeszcze przed przyjęciem Programu przez RM, weszło w życie *rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe*<sup>79</sup>. Od tego czasu możliwe było instalowanie tylko kotłów klasy 5. Kolejne zmiany rozporządzenia wprowadziły z dniem 1 stycznia 2020 r.<sup>80</sup> dodatkowe wymagania w postaci spełnienia wymogów EcoDesign.

NIK zauważa, że do Programu został włączony projekt Paliwa niskoemisyjne w indywidualnych gospodarstwach domowych obejmujący normy prawne i środowiskowe oraz działania w kierunku wymiany niskosprawnych palenisk w piecach gospodarstw domowych na paleniska nowej generacji, które ustanowiono i wprowadzono w życie<sup>81</sup> jeszcze przez przyjęciem Programu.

(akta kontroli str. 200-203, 375-377)

W ramach celu III nie zostały zrealizowane trzy poniższe działania:

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1654 ze zm.), weszła w życie w dniu 12 września 2018 r.

<sup>78</sup> Rozporządzenia weszły w życie w dniu 4 listopada 2018 r.

<sup>79</sup> Dz.U. poz. 1690 ze zm., dalej: rozporządzenie ws. wymagań dla kotłów na paliwo stałe.

<sup>80</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 30 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. poz. 2549).

<sup>81</sup> Z dniem 1 października 2017 r.

1. Program rozbudowy i modernizacji systemowego dostarczania ciepła do użytkowników indywidualnych w ramach programów inwestycyjnych podmiotów energetycznych. Na wniosek Ministra Energii z dnia 22 sierpnia 2019 r. powstał Zespół roboczy do opracowania koncepcji integracji aktywów ciepłowniczych na terenie województwa śląskiego, w ramach którego powołana została grupa robocza do przygotowania koncepcji integracji aktywów ciepłowniczych na terenie województwa śląskiego i małopolski zachodniej. Zespół rekomendował powołanie spółki celowej Śląskie Ciepło i wniesienie do niej aktywów ciepłowniczych należących do PGG SA, Węglkokoks SA i Tauron Ciepło sp. z o.o. Według wyjaśnień Dyrektora DGA<sup>82</sup> toczące się rozmowy zostały wstrzymane bez wyznaczenia harmonogramu dalszych prac. Główny ciężar negocjacji dotyczył PGNiG SA jako podmiotu zapewniającego finansowanie projektu i Tauron Polska Energia SA. Od czerwca 2020 r. do stycznia 2021 r. trwały negocjacje zakupu Tauron Ciepło sp. z o.o. przez PGNiG SA, które zakończyły się odstąpieniem PGNiG SA. Uwzględniając zmiany otoczenia rynkowego i politykę klimatyczną UE oraz fakt, iż większość aktywów ciepłowniczych planowanych do wniesienia do spółki Śląskie Ciepło oparta jest o węgiel kamienny, prowadzone będą dalsze analizy zasadności utworzenia spółki Śląskie Ciepło.

(akta kontroli str. 201, 234)

2. Opracowanie programu promocji polskiego węgla. Według wyjaśnień Dyrektora DGA<sup>83</sup>, wdrożenie programu promocji polskiego węgla, w tym certyfikowanych paliw kwalifikowanych, nie było dotychczas konieczne z uwagi na duże zainteresowanie paliwami wysokiej jakości, przeznaczonymi do sektora komunalno-bytowego. Spółki realizujące Program nie odnotowały problemów ze sprzedażą tych paliw, a sam wzrost zapotrzebowania może być większy od aktualnych możliwości produkcyjnych krajowych producentów węgla. W kwestii zasadności wprowadzenia do Programu działania promocji polskiego węgla Dyrektor DGA<sup>84</sup> wyjaśnił, że na tamtym etapie nie można było w pełni określić skutków wejścia w życie *rozporządzenia ws. wymagań dla kotłów na paliwo stałe* określającego wymagania wysokiej jakości paliw do kotłów przynoszącego zaplanowany efekt ekologiczny w postaci ograniczenia smogu. Jednocześnie odnotowywano wzrost importu węgla do Polski, a w związku z ówczesnym brakiem systemu kontroli jakości paliw oraz brakiem ujednoliconego systemu przekazywania informacji o paliwie, sprzedawcy węgla mogli opisywać to paliwo wg własnego uznania przy równoczesnym rozbudowanym systemie monitorowania jakości sprzedawanego węgla przez polskie kopalnie. W związku z tym podjęto decyzję o promocji węgla z polskich kopalń w stosunku do którego posiadano pewność w zakresie jego jakości. MAP rozważa zmianę w Programie przedmiotowego działania.

(akta kontroli str. 203, 363-364)

3. Opracowanie programu wsparcia polityki eksportowej. Wywóz do UE i eksport węgla kamiennego poza granice UE był realizowany poprzez pośredników oraz bezpośrednio przez spółki węglowe, a ilość eksportowanego węgla od momentu przyjęcia przez RM Programu utrzymywała się na praktycznie stałym poziomie około 4 mln ton. W kwestii zasadności wprowadzenia do Programu działania wsparcia polityki eksportowej Dyrektor DGA<sup>85</sup> wyjaśnił, że zgodnie z założeniami rozwojowego Programu, spółki węglowe miały stać się rentowne, a jednym z działań prowadzących do tego stanu miała być aktywizacja sprzedaży i wsparcie

<sup>82</sup> Pismo z dnia 2 listopada 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 647253.

<sup>83</sup> Pismo z dnia 3 października 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 636802.

<sup>84</sup> Pismo z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 659591.

<sup>85</sup> Pismo z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 659591.

polskich producentów w tym zakresie. W ramach prac nad korektą Programu przedmiotowe działanie ma zostać usunięte.

(akta kontroli str. 201-203, 363-364)

#### **2.4. Cel szczegółowy IV: Zapewnienie dostępu do nowych złóż węgla i odpowiedniego poziomu inwestycji tam, gdzie zapewnią one najwyższą efektywność ekonomiczną**

W celu szczegółowym IV w obszarze spółki SP i zależne od nich określono pięć wskaźników: nakłady inwestycyjne na udostępnienie nowych złóż węgla kamiennego, zasoby przemysłowe i operatywne udostępnione w efekcie inwestycji, wskaźnik odtworzenia zasobów i wykorzystania zasobów przemysłowych. W latach 2018-2020 wskaźniki zostały zrealizowane przez spółki SP. Nie określono wskaźników monitorowania dla SRK SA. W ramach celu zostało zrealizowanych pięć z sześciu działań oraz cztery z pięciu projektów wskazanych w Programie.

W ramach działań mających doprowadzić do przedłużenia koncesji wydobywczych i działań ułatwiających przedsiębiorstwom górniczym uzyskanie koncesji na eksploatację metanu ze złóż węgla, Ministerstwo Środowiska przygotowało przepis pozwalający na przedłużanie zagrożonych wygaśnięciem koncesji - tzw. Koncesji 2020, na wydobywanie węgla kamiennego. Powyższą regulację<sup>86</sup> wprowadzono ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw<sup>87</sup>. Wszystkie tzw. Koncesje 2020 na wydobywanie węgla kamiennego, których kontynuacją byli zainteresowani producenci węgla, zostały przedłużone przez ministra właściwego ds. środowiska. Ponadto MAP przekazał<sup>88</sup> MKiŚ prośbę o analizę do dnia 25 maja 2020 r. dopuszczalności wprowadzenia zmian w przepisach ustawy Pgg w zakresie umożliwiającym bezkoncesyjne zagospodarowanie metanu przez SRK SA, nie jak dotychczas w trakcie, ale także po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego. Pomimo zapytania o stan realizacji sprawy<sup>89</sup>, MAP nie otrzymał stanowiska MKiŚ<sup>90</sup>.

Spółki węglowe podjęły działania zmierzające do udostępniania nowych złóż węgla kamiennego. W tym PGG SA realizowało<sup>91</sup> m.in. inwestycję obejmującą swoim zakresem udostępnienie i eksploatację zasobów węgla energetycznego i koksującego. Przeprowadzona została analiza złóż zlokalizowanych w otoczeniu kopalń PGG SA, z której wynikało, że możliwe do górniczego zagospodarowania są złoża Imielin Północ, Za Rowem Bełckim i Piast skutkująca podjęciem działań zmierzających docelowo do pozyskania koncesji na wydobywanie kopaliny z dwóch pierwszych złóż. W przypadku złoża Piast pozyskano koncesję na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża poniżej głębokości udokumentowania z terminem ważności koncesji wydłużonym do dnia 31 marca 2024 r.

JSW SA realizuje plan inwestycyjny w zakresie modernizacji i odtwarzania posiadanego majątku trwałego oraz w zakresie udostępniania nowych złóż węgla, o czym mowa powyżej w ppkt 2.2, w części dotyczącej realizacji projektu Modernizacja i rozwój aktywów górniczych JSW do 2030 r. W ramach nakładów inwestycyjnych JSW SA realizuje inwestycje strategiczne związane z udostępnianiem nowych zasobów węgla w siedmiu KWK. JSW SA ma zdefiniowaną bazę

<sup>86</sup> Wskazaną w art. 72 ust. 2 pkt 2 lit. j ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.

<sup>87</sup> Dz. U. poz. 1563 ze zm. Regulacja obowiązywała od dnia 29 sierpnia 2018 r.

<sup>88</sup> Pismo z dnia 11 maja 2020 r., znak: DGA.I.070.23.2020 IK: 448484.

<sup>89</sup> Wiadomość e-mail z dnia 9 czerwca 2020 r. na adres: sekretariatmmw@mos.gov.pl, do wiadomości: sekretariat.dgk@srodowisko.gov.pl.

<sup>90</sup> Według stanu na dzień 7 grudnia 2021 r.

<sup>91</sup> Według stanu na dzień 3 października 2021 r.

udostępnionych zasobów wraz z potencjalnymi projektami rozwojowymi związanymi z obszarami perspektywnymi z punktu widzenia Spółki. Działania inwestycyjne realizowane są w oparciu o posiadane koncesje wydobywcze w danym obszarze górnictwem. Zgodnie z realizowaną strategią biznesową JSW SA maksymalizuje pozycję rynkową dzięki posiadanym zasobom wysokiej jakości węgla koksowego, zwłaszcza typu 35.

Tauron Wydobycie SA po analizie aspektów prawnych i uzyskaniu niezbędnych zgód i decyzji administracyjnych na wydobywanie w nowych złożach Brzezinka (koncesja nr 1/2017) i Dąb (koncesja nr 2/2018), rozpoczął eksploatację złoża Brzezinka na przełomie 2020 i 2021 r., a w przypadku złoża Dąb prowadził roboty udostępniające<sup>92</sup>.

LW Bogdanka SA w 2019 r. opracowała tzw. Ocenę opłacalności realizacji inwestycji złoża Ostrów wraz z realizacją inwestycji w infrastrukturę powierzchniową. Ponadto Spółka zleciła opracowanie monografii - węgiel kamienny na Lubelszczyźnie. Wyniki prac były podstawą do przygotowania przez LW Bogdanka SA wniosku do MKiŚ z dnia 18 grudnia 2020 r. o udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie zasobów węgla kamiennego typu 34 i 35 w Lubelskim Zagłębiu Węglowym wraz z projektem robót geologicznych, zawierającym projekt robót z lokalizacją czterech otworów badawczych i zakresem badań.

Kwestie związana z opracowaniem wykazu strategicznych złóż węgla wraz ze stosownymi rozwiązaniami prawnymi chroniącymi te złoża oraz stworzeniem kluczowego projektu w postaci mapy strategicznych złóż węgla kamiennego stanowiły element procedowanej Polityki Surowcowej Państwa<sup>93</sup>. Za opracowanie projektu PSP odpowiadał Pełnomocnik Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa, którym jest Główny Geolog Kraju, Podsekretarz Stanu w MKiŚ. Wśród celów szczegółowych przewidzianych w projekcie PSP2050 uwzględniono cel 4 - Ochrona złóż kopalin. Projekt PSP2050 w dniu 9 lipca 2021 r. został przekazany przez MKiŚ do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych.

(akta kontroli str. 204-210, 234-235, 364-369)

W ramach celu IV nie zostały wykonane działanie i projekt koncepcji nowych standardów i metodyki oceny bazy zasobowej w długoletniej strategii polskiego gwk Sektorowej Dynamicznej Bazy Eksploatacji dla gwk (SDbe). Dyrektor DGA wyjaśnił<sup>94</sup>, iż zakładane efekty realizacji projektu, w tym m.in. wsparcie procesów decyzyjnych w zakresie udostępniania nowych złóż węgla, określenie metodyki dynamicznych metod oceny efektywności dla przyjętych scenariuszy ekonomicznych oraz map uciążliwości warunków górnictwo-geologicznych dla pokładów węgla, w pewnych zakresach były od kilku lat przedmiotem realizacji w spółkach węglowych z zaangażowaniem znaczących środków finansowych. W ramach prac nad korektą Programu przeanalizowana ma zostać kwestia zasadności zapisów Programu w części odnoszącej się do tego projektu.

Wyjaśnienia wskazują, że spółki węglowe będące podmiotami gospodarczymi angażują środki finansowe na badania i uzyskanie *know-how*, a ich rezultaty stanowią aktywa spółek (wartości niematerialne i prawne) i podlegają ochronie jako własność przemysłowa. NIK zauważa, że Program nie wskazywał na jakiej zasadzie aktywa te miałyby być wykorzystane w długoletniej strategii polskiego gwk.

Wstępne prace w zakresie wykorzystania narzędzi teleinformatycznych służących modelowaniu złóż i wykorzystania ich w procesie robót przygotowawczych i eksploatacyjnych rozpoczęła LW Bogdanka SA na bieżąco aktualizując

<sup>92</sup> Według stanu na dzień 3 października 2021 r.

<sup>93</sup> Dalej: PSP.

<sup>94</sup> Pisma z dnia 3 października 2021 r. IK: 636802 i z dnia 7 grudnia 2021 r. IK: 659591 - znak: DGA.I.090.1.2021.

i rozszerzając model o nowe funkcje. Spółka wdrożyła też przestrzenny model cyfrowy w zakresie złóż macierzystych i perspektywicznych (złóże Ostrów, K-6 K-7).

JSW SA w III kwartale 2017 r., a więc jeszcze przed zatwierdzeniem Programu przez RM, w celu rozpoznania bazy zasobowej rozpoczęła prace nad stworzeniem strukturalnego i jakościowego modelu złoża oraz prace nad ulepszeniem strategicznego planowania produkcji - projektem Model złoża i planowanie produkcji w JSW SA. Założenia projektu opierały się na wprowadzeniu efektywnego zarządzania złożem, jego wizualizację i możliwość prowadzenia pełnej dokumentacji geologicznej w wersji elektronicznej, skrócenie cyklu planowania produkcji i wdrożenie elastyczności planowania wydobycia. W ramach projektu m.in. zbudowano modele geologiczne strategicznych złóż, partii zasobowych i poziomów wydobywczych wszystkich kopalń/ruchów, stworzono harmonogramy produkcji powiązane z modelami złóż w okresie obowiązywania Strategii JSW SA, zbudowano bazę danych agregującą modele złóż i harmonogramy produkcji na poziomie Biura Zarządu JSW SA oraz utworzono zintegrowany system planowania produkcji z dokumentacją mapową.

(akta kontroli str. 210, 235-236, 365-366)

## **2.5. Cel szczegółowy V: Rozwój kompetencji pracowniczych i wiedzy**

W celu szczegółowym V określono pięć wskaźników: stan zatrudnienia, struktura zatrudnienia wg stażu pracy, wieku i wykształcenia i wskaźnik wydatków poniesionych na podniesienie kwalifikacji pracowniczych. W latach 2018-2020 wskaźniki zostały zrealizowane zarówno przez spółki górnicze jak i SRK SA. W ramach celu zostały zrealizowane dwa z pięciu działań oraz jeden z dwóch kluczowych projektów wskazanych w Programie. Nie został opracowany centralny program adaptacji zawodowej oraz nie został wykonany kluczowy projekt Centralnego Programu Adaptacji Zawodowej.

W 2019 r. podjęte zostały działania polegające na opracowywaniu przekrojowej analizy zatrudnienia pracowników w gwk<sup>95</sup>, w miejsce bilansu kompetencji pracowniczych. ARP w cyklu rocznym, na podstawie danych ze spółek węglowych, przygotowywała analizę struktury stażowo-wiekowej pracowników oraz informację o wykształceniu pracowników kopalń.

Ponadto od 2018 r. podjęte zostały prace koordynowane przez Instytut Badań Edukacyjnych zakończone opracowaniem Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji<sup>96</sup> zawierającego Polskie Ramy Kwalifikacji<sup>97</sup> i Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji. Obok PRK powstały projekty ośmiu Sektorowych Ram Kwalifikacji<sup>98</sup>, które były branżowymi rozwinięciami charakterystyk typowych dla kwalifikacji o charakterze zawodowym. W pracach nad SRK dla górnictwa udział brali eksperci z podmiotów podległych i nadzorowanych przez MAP, m.in. Grupy JSW, GIG i WUG. Niemniej jednak, w związku z podpisaniem Umowy społecznej i zmianami zachodzącymi w sektorze gwk, zasadność powstania osobnej SRK dla gwk ma zostać przeanalizowana<sup>99</sup>.

Nie został zrealizowany projekt Centralnego Programu Adaptacji Zawodowej. Dyrektor DGA wyjaśnił<sup>100</sup>, że w konsekwencji stopniowego wygaszania kopalń w perspektywie do 2049 r. w sektorze gwk ograniczane będzie zatrudnienie, a w konsekwencji ograniczane będzie szkolenie do zawodu górnika. W związku z tym

<sup>95</sup> Zmiana uwzględniająca korekty przyjęta przez RM w dniu 30 września 2019 r.

<sup>96</sup> Dalej: ZSK.

<sup>97</sup> Dalej: PRK.

<sup>98</sup> Dalej: SRK.

<sup>99</sup> Pismo z dnia 3 października 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 636802.

<sup>100</sup> Pisma z dnia 3 października 2021 r. IK: 636802, z dnia 2 listopada 2021 r. IK: 647253 i z dnia 7 grudnia 2021 r. IK: 659591 - znak: DGA.I.090.1.2021.

projekt nie zostanie zrealizowany, co zostać ma uwzględnione w ramach prac nad korektą Programu. Analizy przeprowadzone w ramach prac nad Umową społeczną wykazały, że poziom zatrudnienia w spółkach objętych Nowym Systemem Wsparcia w efekcie zamykania kopalń, będzie redukowany do 2049 r. W celu zapewnienia odpowiedniego zatrudnienia w ramach JSW SA, która nie jest objęta redukcją zatrudnienia, szkolenia i kursy prowadzone były przez JSW Szkolenia i Górnictwo sp. z o.o. Oferta spółki skierowana była do pracowników podmiotów należących do JSW SA i do zainteresowanych spoza niej. Celem szkoleń było podnoszenie kwalifikacji na zajmowanych stanowiskach oraz umożliwienie przekwalifikowania i podjęcia zatrudnienia na innych stanowiskach pracy. Jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>101</sup>, zaplanowany spadek zatrudnienia skorelowany jest z harmonogramem zamykania kopalń do 2049 r. Elementem zapewniającym niezbędny poziom zatrudnienia (przy minimalizacji nowych przyjęć), jest realokacja pracowników z zamykanych kopalń.

W Umowie społecznej (rozdział V i VI) uregulowane są zasady gwarancji oraz osłon socjalnych dla pracowników dołowych lub zatrudnionych w zakładzie przeróbki mechanicznej węgla w tym urlopu górniczego albo jednorazowej odprawy pieniężnej dla odchodzących pracowników którzy nie posiadają uprawnień emerytalnych. Dla osób zatrudnionych w gwk pod ziemią lub w zakładzie przeróbki mechanicznej węgla na dzień 25 września 2020 r., gwarantuje się pracę w sektorze gwk, w ramach jednostek produkcyjnych objętych Systemem Wsparcia. Pracownicy będą mogli skorzystać z programu szkoleń w celu uzyskania nowych kwalifikacji, które umożliwią im podjęcie pracy poza sektorem gwk. Każdy pracownik będzie mógł skorzystać z jednorazowego bezpłatnego szkolenia celem przekwalifikowania. Jako czynniki wspierające system alokacji wskazano możliwość przenoszenia pracowników w ramach jednostek produkcyjnych objętych systemem wsparcia oraz system osłon socjalnych przewidziany w Nowym Systemie Wsparcia.

Ponadto Dyrektor DGA wyjaśnił<sup>102</sup>, że zaplanowano utworzenie portalu alokacji dla górników uwzględniając m.in. posiadane kwalifikacje formalne i nieformalne w I etapie umożliwiającym alokację pomiędzy spółkami górniczymi, a docelowo bazy zapotrzebowania pracodawców na te kompetencje. W okresie likwidacji pracownikom nieposiadającym uprawnień emerytalnych, których nie obejmie system alokacji, w ramach systemu osłon socjalnych, przysługiwać będzie urlop górniczy, urlop dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla lub jednorazowa odprawa pieniężna. Głównym kreatorem oraz wykonawcą działań w tym zakresie mają być przedsiębiorstwa górnicze gdyż kształtowanie kadry pracowniczej należy do ich kompetencji.

(akta kontroli str. 211-212, 236-237, 365, 380)

NIK zauważa, że każdy z podmiotów gospodarczych samodzielnie bilansuje i planuje rozwój swoich zasobów, do których zalicza się także kapitał ludzki, a zatem cel szczegółowy V dotyczący rozwoju kompetencji pracowniczych i wiedzy jest realizowany samodzielnie przez każdą z kopalń i jego zawarcie w Programie było niecelowe.

## **2.6. Cel szczegółowy VI: Zmniejszenie oddziaływania sektora górnictwa węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalin towarzyszących**

W latach 2018-2020 realizacja celu monitorowana była poprzez sześć wskaźników docelowych: stopień zagospodarowania odpadów wydobywczych i mas skalnych, stopień ujętego metanu, stopień zagospodarowanego metanu, stopień

<sup>101</sup> Pismo z dnia 17 grudnia 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 664076.

<sup>102</sup> Pismo z dnia 17 grudnia 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 664076.

zagospodarowania wód dołowych, wysokość kar za przekroczenie norm środowiskowych oraz stopień zagospodarowania terenu pogórniczego. Pierwsze cztery wskaźniki określane procentem w latach 2018-2020 były osiągnięte. Oznacza to, że w efekcie prowadzonych w latach 2018-2021 działań nastąpiło zmniejszenie oddziaływania sektora węgla kamiennego na środowisko oraz zwiększenie wykorzystania odpadów wydobywczych i kopalni towarzyszących. Zaplanowana wysokość kar za przekroczenie norm środowiskowych w latach 2018-2020 wynosiła 0 zł a kary zapłacone wyniosły odpowiednio 38,9 tys. zł, 4,5 tys. zł i 19,8 tys. zł. Również zaplanowane stopnie zagospodarowania terenu pogórniczego nie były osiągnięte. W latach 2018-2020 wyniosły one 28,5%, 47,0% i 34,4% wartości zaplanowanych.

Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA (dalej SRK SA) osiągnęła w 2018 r. wszystkie sześć powyższych wskaźników. W latach 2019-2020 nie osiągnęła zaplanowanego stopnia ujętego metanu (wykonanie 56,5% i 40,5%) W roku 2019 nie osiągnęła stopnia zagospodarowanego metanu (wykonanie 47,5%). W 2020 r. nie osiągnęła stopnia zagospodarowania wód dołowych (58,2%) oraz stopnia zagospodarowania terenu pogórniczego (4,0%). W 2019 r. zapłaciła kary za przekroczenie norm środowiskowych w wysokości 27,3 tys. zł. Jak wyjaśniła SRK SA oraz PGG SA<sup>103</sup> przyczyną nieosiągnięcia zaplanowanych stopni zagospodarowania terenu pogórniczego były m.in. przedłużający się okres legislacyjny związany z własnością gruntów objętych rekultywacją, zmniejszona ilość produkcji węgla oraz osiadanie terenów na których prowadzone były prace rekultywacyjne.

W ramach celu VI realizowano dziewięć spośród dziesięciu działań zawartych w Programie. Nie zrealizowano działania: *Wdrożenie rozwiązań prawnych pozwalających na przepompowywanie wody systemowo i bezkonfliktowo z jednej do drugiej kopalni, będących własnością różnych podmiotów, w sytuacji, gdy występują uzasadnione warunki hydrogeologiczne, techniczne i ekonomiczne.* Jak wyjaśniło Ministerstwo<sup>104</sup> wynika to z indywidualnego podejścia, co związane jest z bardzo odmiennymi uwarunkowaniami techniczno-geologicznymi każdej z kopalń. Wskazane w wyjaśnieniach indywidualne podejście poszczególnych spółek ze względu na odmienne uwarunkowania jest, w ocenie NIK, argumentem wskazującym na niezasadność definiowania takiego działania na poziomie Programu sektorowego. Ewentualne porozumienia spółek ws. przepompowywania wody powinny odbywać się na zasadach rynkowych i z poszanowaniem stosownych przepisów.

Spośród ośmiu projektów zrealizowano siedem. Nie zrealizowano projektu: *Prowadzenie wyprzedzającego wydobycia metanu ze złóż węglowych dla których koncesję posiadają spółki węglowe celem obniżenia kosztów eksploatacji węgla kamiennego i poprawy bezpieczeństwa pracy górników ze względu na jego nieopłacalność.*

(akta kontroli str. 275-278, 287-291, CD plik 002, 004, 009-011, 013, 018, 021, 022, 023)

## **2.7. Cel szczegółowy VII: Innowacje w górnictwie węgla kamiennego. Stworzenie tzw. inteligentnej kopalni, zapewniającej wysoki poziom bezpieczeństwa pracy**

W latach 2018-2020 realizacja celu monitorowana była poprzez cztery wskaźniki: nakłady na działalność badawczo-rozwojową per capita, realizacja zadań i projektów innowacyjnych, otrzymane patenty, zgłoszone wzory użytkowe, znaki towarowe oraz wzrost bezpieczeństwa pracy. W 2018 r. zaplanowane wskaźniki nie zostały

<sup>103</sup> Pismo MAP nr DGA.I.090.1.2021 IK: 654055 z dnia 22 listopada 2021 r. wraz z załącznikami.

<sup>104</sup> Pismo MAP Nr IK: 639414 (602715) z dnia 8 października 2021 r.



osiągnięte przez spółki SP i zależne od nich. W 2019 r. zrealizowano pierwsze trzy wskaźniki (wskaźnik Wzrost bezpieczeństwa pracy zrealizowano w 60%) a w 2020 r. wszystkie wskaźniki. Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA monitorowana była poprzez pierwszy i czwarty wskaźnik. W roku 2018 i 2019 ich nie osiągnęła. W 2020 r. zrealizowała pierwszy wskaźnik.

Jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>105</sup> na niezrealizowanie zaplanowanych wskaźników duży wpływ miał niski poziom wykonania planowanych działań przez JSW SA. W 2018 r. nastąpiło znaczące pogorszenie wyniku finansowego netto, co wynikało ze spadku przychodów w całym sektorze gwk. Spadek płynności finansowej wpłynął na ograniczenie wydatków na poszczególne wskaźniki celu szczegółowego nr VII. W kolejnych latach, tj. 2019-2020, wskaźnik nakładów na działalność badawczo-rozwojową został przekroczony, do czego przyczyniło się sfinalizowanie kilku istotnych projektów (Samodzielna Obudowa Kotłowa, Optymalizacja Systemów Obudowy, Nanostruktury, czy Naziemny Skład Materiałów Wybuchowych). Konsekwencją powyższego (zwiększone nakłady) było również osiągnięcie wskaźnika dla „Realizacji zadań i projektów innowacyjnych”.

W ramach celu realizowano wszystkie 14 działań oraz cztery spośród pięciu projektów wskazanych w Programie. Z uwagi na nieopłacalność nie zrealizowano projektu: Przemysłowe wdrożenie przedekspluatacyjnego ujęcia metanu z pokładów węgla.

(akta kontroli str. 279-282, 287-293, CD plik 001, 002, 009-011, 018, 022, 023)

## **2.8. Cel szczegółowy VIII: Dywersyfikacja wykorzystania gospodarczego węgla kamiennego**

W latach 2018-2020 realizacja celu była monitorowana przez siedem wskaźników: jakość produkowanego węgla energetycznego, jakość produkowanego węgla koksowego, produkcja węgla energetycznego wg sortymentów, udział sortymentów grubych w produkcji węgla energetycznego ogółem, udział sortymentów drobnych i średnich razem w produkcji węgla energetycznego ogółem, węgiel wykorzystywany w procesach karbochemicznych - zgazowanie węgla, węgiel wykorzystywany w procesach karbochemicznych - pozostałe procesy karbochemiczne.

W latach 2018-2020 dwa pierwsze wskaźniki były osiągane. Wskaźnik trzeci produkcja węgla energetycznego wg sortymentów nie był osiągany w zakresie produkcji sortymentów średnich i drobnych – razem oraz sortymenty pozostałe – razem. Nie osiągnano również zaplanowanego poziomu wskaźnika udział sortymentów drobnych i średnich razem w produkcji węgla energetycznego ogółem oraz wskaźnika węgiel wykorzystywany w procesach karbochemicznych - pozostałe procesy karbochemiczne (Ilość węgla wykorzystanego w pozostałych procesach karbochemicznych w skali roku w tys. ton).

Jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>106</sup> w trakcie trwania Programu, zmieniające się przepisy zmniejszyły popularność kotłów klasy 5. Zapotrzebowanie na sortymenty średnie i drobne nie było tak wysokie. Dlatego spółki zgodnie z zapisem w Programie dostosowały ofertę do bieżących potrzeb rynku i starają się utrzymywać relatywnie wysoki udział sortymentów grubych. Węgiel gruby nadal jest znacznie droższy od drobnego i jego sprzedaż przynosi wyższe przychody. Brak wykonania wskaźnika dotyczącego węgla wykorzystywanego w procesach karbochemicznych wynikał głównie z poziomu i struktury produkcji węgla – niższego niż zakładano poziom uzysku węgla wykorzystywanego w procesach karbochemicznych, jak również uwarunkowań rynkowych wynikających z wahań zapotrzebowania odbiorców, w tym w II półroczu 2019 r. znaczące ograniczenie produkcji stali w UE z powodu

<sup>105</sup> Pismo MAP nr DGA.I.090.1.2021 IK: 654055 z dnia 22 listopada 2021 r. wraz z załącznikami.

<sup>106</sup> J.w.

nadmiernego importu stali (efekt chińsko – amerykańskiej wojny celnej), a w 2020 r. wynikających z pandemii COVID-19.

W celu VIII nie określono wskaźników monitorowania dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA. W ramach celu realizowano wszystkie (dwa) działania zawarte w Programie. Nie realizowano jednego wskazanego w Programie projektu: *Naziemne zgazowywanie węgla kamiennego z uwagi na jego nieopłacalność..*

(akta kontroli str. 279-282, 287-291, CD plik 001, 002, 009-011, 018, 022, 023)

## **2.9. Cel szczegółowy IX: Wyeliminowanie skutków dotychczas prowadzonych działań restrukturyzacyjnych**

Dla celu IX nie określono wskaźników monitorowania w obszarze Sektor / Spółki Skarbu Państwa i zależne od nich. Dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA jako wskaźnik monitorowania określono Finansowanie zadań ustawowych ze środków budżetowych<sup>107</sup>. W 2018 r. zaplanowano 1 436 088,8 tys. zł a wykonano 1 153 871,2 tys. zł (stopień realizacji 80,3%). W 2019 r. zaplanowano 1 689 988,0 tys. zł a wykonano 554 362,6 tys. zł (32,8%). W 2020 r. zaplanowano 1 451 090,9 tys. zł a wykonano 904 661,9 tys. zł (62,3%).

Jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>108</sup> Spółka planując realizację zadań z wyprzedzeniem, określa zapotrzebowanie na środki dotacji budżetowej, natomiast faktyczna wysokość dotacji przyznawana jest dopiero po uchwaleniu i przyjęciu ustawy budżetowej na dany rok.

W ramach celu SRK SA realizowała wszystkie sześć działań, które zawarte były w jednym działaniu wskazanym w Programie. Na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu gwk Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA w zakresie kopalń zlikwidowanych przed 1 stycznia 2007 r. realizuje: działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń, w tym zadania związane z zabezpieczeniem kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym w trakcie oraz po zakończeniu likwidacji, naprawianie szkód górniczych wywołanych ruchem zakładu górniczego, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów oraz wypłaty rent wyrównawczych.

Corocznie Ministerstwo występuje do podmiotów realizujących ustawowe zadania, które finansowane są ze środków dotacji budżetowej o wskazanie wysokości zapotrzebowania na te środki. Przedsiębiorstwa bazując na doświadczeniach z lat ubiegłych oraz mając na uwadze plany realizacji zadań przekazują informację o zapotrzebowaniu. Ministerstwo, jako dysponent środków budżetowych, w zakresie zabezpieczenia środków na realizację zadań z ustawy o funkcjonowaniu gwk postępuje z uwzględnieniem przebiegu procesu prac planistycznych. Z uwagi na skalę potrzeb wynikających z realizacji ustawy o funkcjonowaniu gwk zwykle to Rada Ministrów rozstrzyga kwestię zwiększenia limitu wydatków Ministerstwa. W 2018 roku SRK SA otrzymało dotacje celowe i podmiotowe w łącznej wysokości 1 166 905,6 tys. zł a wykonanie umów z uwzględnieniem dokonanych zwrotów wyniosło 1 161 300,5 tys. zł (99,5%), w 2019 r. odpowiednio 715 857,2 tys. zł i 708 268,8 tys. zł (98,9%), w 2020 r. 908 018,8 tys. zł i 899 362,8 tys. zł (99,0%).

Skontrolowano dwie dotacje podmiotowe udzielone SRK SA:

1. Dotację podmiotową na finansowanie zadań związanych z naprawianiem szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego w trakcie i po likwidacji, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów udzielona w 2018 r. (Umowa zawarta w dniu 6 marca 2018 r. pomiędzy Ministrem Energii a SRK SA Nr

<sup>107</sup> Wielkość dotacji budżetowej oraz środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych ogółem oraz w podziale na poszczególne tytuły zadań (w tys. zł).

<sup>108</sup> Pismo MAP nr DGA.I.090.1.2021 IK: 654763 z dnia 24 listopada 2021 r. z załącznikami.

20/II/D/10001/2580/18/DGA). Wartość umowy wyniosła 2 437 951,00 zł. Wykonanie umowy z uwzględnieniem dokonanych zwrotów wyniosło 2 340 080,37 zł. Środki wykorzystano na wykonanie 13 z 16 zadań objętych umową poprzez m.in.: wypłatę odszkodowań, wypłatę z tytułu wyroków sądów oraz prowadzonych postępowań egzekucyjnych, utrzymanie przepompowni w tym zapłatę kosztów zużytej energii, wypłata kwoty zabezpieczenia budynku mieszkalnego przed wpływami eksploatacji górniczej. Pozostałe trzy zadania będą kontynuowane w kolejnych latach. Są to głównie koszty utrzymania przepompowni w nieckach bezodpływowych.

2. Dotację podmiotową na finansowanie zadań związanych z naprawianiem szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego w trakcie i po likwidacji, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów udzielona w 2019 r. (Umowa zawarta w dniu 30 marca 2019 r. pomiędzy Ministrem Energii a SRK SA Nr 16/II/D/10001/2580/19/DGA). Wartość umowy wyniosła 1 058 328,00 zł. Wykonanie umowy z uwzględnieniem dokonanych zwrotów wyniosło 1 050 055,23 zł. Środki wykorzystano na wykonanie wszystkich z 13 zaplanowanych zadań. Zadania zostały wykonane poprzez: utrzymanie przepompowni, zapłatę kosztów poniesionych przez poszkodowanych przy wykonaniu naprawy szkód we własnym zakresie, zapłatę odszkodowania pieniężnego, zapłatę odszkodowania za straty w plonach lub niemożność rolniczego użytkowania gruntów. Kontrola ww. dotacji nie wykazała nieprawidłowości w zakresie prawidłowości ich udzielania, wykorzystania i rozliczenia.

Jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>109</sup> w celu IX Programu określono, że oczekiwanym efektem jego osiągnięcia jest zagwarantowanie stabilnej realizacji przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA zadań ustawowych, czyli dotyczących m.in. działań wykonywanych po zakończeniu likwidacji kopalń, naprawiania szkód górniczych wywołanych ruchem zlikwidowanego zakładu górniczego oraz wypłata roszczeń pracowniczych. Wymienione zadania są związane ze skutkami prowadzonej likwidacji kopalń i tak należy interpretować cel IX, czyli „Wylimitowanie skutków dotychczas przeprowadzonych działań restrukturyzacyjnych”.

(akta kontroli str. 279-282, 287-295, CD plik 001, 002, 007, 008, 009, 010, 012, 017, 018, 020, 022, 023, 028-195, 224-282)

#### **2.10. Cel szczegółowy X: Ujednolicenie, uelastycznienie i uproszczenie systemów wynagradzania (do końca 2018 r.) i jego wprowadzenie (od 2019 r.)**

Dla celu w obszarze Sektor/Spółki Skarbu Państwa i zależne od nich określono dwa wskaźniki monitorowania: udział kosztów pracy w kosztach produkcji węgla oraz udział składników zmiennych w kosztach pracy. W latach 2018-2020 przekraczano nieznacznie zaplanowaną wysokość wskaźnika udziału kosztów pracy w kosztach produkcji węgla. W latach 2018-2019 przekraczano również wartość zaplanowaną wskaźnika udziału składników zmiennych w kosztach pracy. W 2020 r. wykonanie zrealizowano w 97,6%.

Dla SRK SA jako wskaźnik monitorowania określono Udział składników zmiennych w kosztach pracy<sup>110</sup>. Plan na rok 2018 wynosił 7,4% a wykonano 10,1% (stopień realizacji wyniósł 137%). Plan na rok 2019 wynosił 7,3% a wykonano 8,7% (118,9%). Plan na rok 2020 wynosił 7,3% a wykonano 8,0% (109,1%).

<sup>109</sup> Pismo MAP nr IK: 638199(602715) z dnia 6 października 2021 r.

<sup>110</sup> Iloraz wartości nakładów na składniki zmienne wynagrodzeń oraz kosztów pracy\*. Jako składniki zmienne należy rozumieć składniki wynagrodzeń zależne od wyników pracy, wydajności itp. w zależności od przepisów wynagradzania obowiązującego w kopalni / spółce (premie, nadwyżki akordowe, itp.). Koszty pracy w rozumieniu Sprawozdania o kosztach pracy GUS Z-02 tj. wynagrodzenia osobowe i bezosobowe i świadczenia zaliczane w ciężar kosztów jednostki, w tym obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne opłacane przez pracodawcę i zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

W ramach celu szczegółowego nr X działania były realizowane poza kompetencjami spółek przez ministra ds. energii. W ramach celu realizowano dwa spośród trzech wskazanych działań. Nie zrealizowano działania: *Wdrożenie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy (od 2019 r.)*.

Zgodnie ze stanowiskiem Górniczej Izby Przemysłowo-Handlowej (dalej GIPH) przedstawionym na posiedzeniu Zespołu Trójstronnego do spraw Bezpieczeństwa Socjalnego Górników w dniu 25 czerwca 2018 r., do GIPH wpłynęło pismo Krajowej Sekcji Górnictwa Węgla Kamiennego NSZZ „Solidarność”, w którym przedłożono do negocjacji projekt Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Spółek i Zakładów Górniczych.

Ze względu na rozpoczęcie sporu zbiorowego na tle płacowym w listopadzie 2019 roku, prace nad Zakładowym Układem Zbiorowym Pracy zostały wstrzymane na okres jego trwania. Spór zbiorowy został zawieszony w lutym 2020 r. w ramach zawartego porozumienia ze stroną społeczną. Prace nad ZUZP nie zostały wznowione ze względu na rozprzestrzeniającą się pandemię COVID-19, a następnie z uwagi na toczące się negocjacje strony rządowej z organizacjami związkowym na temat funkcjonowania gwk oraz ze względu na prace nad Umową Społeczną (akta kontroli str. 283-284, 287-295, CD plik 002, 003, 007-010, 016, 018, 022, 023)

Program dla sektora gwk został przyjęty przez Radę Ministrów w 2018 r., a jednym z jego celów było opracowanie nowej ustawy o funkcjonowaniu gwk.

W 2020 r. podjęto działania w celu przygotowania nowej ustawy dla sektora gwk w tym rozmowy ze stroną społeczną, w wyniku których w dniu 25 września 2020 r. zostało podpisane Porozumienie pomiędzy przedstawicielami Rządu a Międzyzakładowym Komitetem Protestacyjno-Strajkowym Regionu Śląsko-Dąbrowskiego w sprawie restrukturyzacji sektora gwk. Następnie negocjowane były zapisy Umowy społecznej dotyczącej transformacji sektora gwk oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego, która została podpisana w dniu 28 maja 2021. W 2020 r. zostały również powołane, w przedsiębiorstwach górniczych, zespoły: geologiczno-technologiczny, ds. likwidacji majątku pokopalnianego oraz ds. społecznych. W skład tych zespołów wchodził m.in. przedstawiciele Zarządu Spółki i przedstawiciele związków zawodowych. W wyniku prac zespołów została przygotowana prenotyfikacja programu pomocowego zawierająca ustalenia zapisane w umowie społecznej. Obecnie prowadzone są rozmowy z Komisją Europejską. Dopiero po uzyskaniu wstępnej zgody KE na wprowadzenie nowego środka pomocowego w postaci dopłat do redukcji zdolności produkcyjnej oraz na przedłożony harmonogram wygaszania wydobycia węgla i likwidację kopalń, zostanie opracowana nowa ustawa obejmująca obecnie finansowane zadania związane z restrukturyzacją sektora oraz uzgodnienia zawarte w umowie społecznej.

W innych aktach prawnych zrealizowano jedno z zadań, które miała obejmować nowa, kompleksowa ustawa o funkcjonowaniu gwk, tj. pkt. 12) Uproszczenie systemu odwadniania. Przejęcie odwadniania od Centralnej Pompowni „Bolko”. Na podstawie nowelizacji z dnia 27 listopada 2020 r. ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów<sup>111</sup> zadania realizowane przez Centralną Pompownię „Bolko” od 1 stycznia 2021 r. zostały przejęte przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA w Bytomiu Oddział Centralny Zakład Odwaniania Kopalń w Czeladzi.

Finansowanie zadań związanych z restrukturyzacją sektora gwk z budżetu państwa nadal odbywa się na podstawie obowiązującej ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu gwk. Obecnie procedowana jest nowelizacja tej ustawy, która

<sup>111</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2398.

pozwole finansować środkami pochodzącymi z budżetu państwa, zadania realizowane przez SRK SA do końca 2027 r. Zgodnie z treścią projektu ustawy limit wydatków z budżetu państwa wynosi 8 245 mln zł do roku 2027.

(akta kontroli str. 283-284, 287-295, CD plik 002, 003, 007, 008, 025-026, 196-223)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. MAP nie wdrożyło rozwiązań, które miałyby zrównać pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec surowca importowanego z krajów gdzie nie obowiązują regulacje unijnej polityki klimatycznej. Z opracowanej przez ARP analizy importu węgla do Polski<sup>112</sup>, wynikało m.in., że import węgla jest zjawiskiem naturalnym z uwagi na rentę geograficzną i lepsze parametry jakościowe. W piśmie z dnia 13 lutego 2020 r. dotyczącym opinii do poselskiego projektu uchwały w sprawie ograniczenia importu węgla, Minister Aktywów Państwowych wskazał, że polityka handlowa krajów członkowskich prowadzona jest wyłącznie przez UE w oparciu o regulacje unijne, w związku z tym nie jest możliwe wprowadzenie na poziomie krajowym rozwiązań ograniczających import węgla.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DGA<sup>113</sup> znaczący wzrost importu węgla do Polski w połowie II dekady XXI w. spowodował spadek konkurencyjności polskiego węgla. W konsekwencji oczekiwano rozwiązań, które wpłyną na ograniczenie importu. W czasie prac nad Programem zakładano wypracowanie rozwiązań prawnych, które umożliwią ograniczenie importu węgla do Polski. Analiza w tym zakresie została przeprowadzona w trakcie obowiązywania Programu. Prace nad rozwiązaniami zmierzającymi do ograniczenia importu węgla kamiennego do Polski nie są kontynuowane. Podjęte zostały działania zmierzające do zmiany Programu w zakresie tego działania.

Zamieszczenie w Programie działania polegającego na wdrożeniu rozwiązań zrównujących pozycję konkurencyjną polskiego węgla wobec importowanego z krajów spoza UE było nierzetelne ponieważ nie było poprzedzone stosownymi analizami. Realizacja tego działania nie była możliwa z uwagi na brak prawnych możliwości do wykreowania w Polsce środowiska niesprzyjającego opłacalności importu węgla.

(akta kontroli str.182, 185, 226, 229, 363, płyta CD2\_005)

2. Nie zostało zrealizowane działanie polegające na wsparciu spółek węglowych w procesie pozyskiwania finansowania na realizację kluczowych inwestycji w postaci poręczeń lub gwarancji na kredyty inwestycyjne.

Dyrektor DGA wyjaśnił<sup>114</sup>, iż zgodnie z obserwowanymi trendami rynek finansowy stopniowo odchodzi od finansowania inwestycji, które ze środowiskowego punktu widzenia są problematyczne. Z tego względu podmiotom wydobywającym węgiel jest i będzie coraz trudniej pozyskać finansowanie na rynku, co stwarza również realne ryzyko upadłości spółek wydobywczych.

W opinii NIK już na etapie planowania Programu nie wykonano dostatecznych analiz i rozeznania możliwości rynku w zakresie pozyskiwania finansowania na realizację kluczowych inwestycji w postaci poręczeń lub gwarancji na kredyty inwestycyjne przez spółki węglowe. Już od 2013 r. instytucje finansowe odchodziły od finansowania inwestycji opartych na węglu w związku z przyjmowaniem wewnętrznych polityk antywęglowych.

<sup>112</sup> Importu węgla kamiennego na teren Polski w 2017 roku oraz w I-VII 2018 roku - analiza ARP o/Katowice z września 2018 r.

<sup>113</sup> Pisma z dnia 24 listopada 2021 r., IK: 654770 i z dnia 7 grudnia 2021 r., IK: 659591, znaki: DGA.I.090.1.2021.

<sup>114</sup> Pismo z dnia 27 września 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 602715.

(akta kontroli str. 183-184, 229, 363)

3. Nie zostało zrealizowane działanie dotyczące łagodzenia skutków wahań koniunkturalnych oraz nie został zrealizowany projekt SFS. Fundusz Stabilizacyjny został utworzony jedynie przez JSW SA, w pozostałych spółkach węglowych utworzenie SFS nie powiodło się.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DGA<sup>115</sup> wpływ na to miała słaba kondycja finansowa PGG SA, Tauron Wydobycie SA i Węglokoks SA. W MAP podjęta została decyzja o wprowadzeniu zmian w Programie, które spowodują zbieżność realizacji Programu z założeniami m.in. Umowy społecznej, a w ramach prac nad korektą Programu analizowana będzie kwestia zmian utworzenia SFS<sup>116</sup>.

W opinii NIK sformułowanie w Programie zadań w obszarze koncepcji SFS bez wcześniejszego rozpoznania sytuacji i potwierdzenia możliwości finansowych spółek węglowych było działaniem nierzetelnym. Jeszcze przed wprowadzeniem w życie Programu sektor górniczy w Polsce, z wyjątkami, był trwale nierentowny a kwestia odchodzenia instytucji finansowych od inwestycji węglowych była widoczna od 2013 r. Zatem ujęcie tego działania w Programie było nierzetelne.

(akta kontroli str. 184-185, 228-229, 362)

4. Nie zostało zrealizowane działanie integracji pionowej górnictwa i energetyki opartych na dwóch Grupach Producentów Węgla Energetycznego (Górnośląskiej opartej no PGG sp. z o.o. i Wschodniej opartej o LW Bogdanka SA). Przyczyną niepowodzenia było nierzetelne zaplanowanie działania na etapie przygotowania Programu. Ministerstwo nie przeprowadziło rzetelnych analiz w tym zakresie. Według obecnych planów MAP, przewidywane jest natomiast utworzenie Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego<sup>117</sup>, do której mają trafić aktywa związane z wytwarzaniem energii z węgla od PGE SA, Tauron Polska Energia SA i Enei SA. Poza NABE pozostaną spółki wydobywające węgiel kamienny. Jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>118</sup>, tym samym koncepcja integracji - kapitałowej, funkcjonalnej na poziomie operatywnym - pionowej górnictwa i energetyki nie będzie realizowana, a Wschodnia Grupa nie powstanie. W ramach prac nad korektą Programu ma zostać dokonana analiza zmiany działań dotyczących integracji pionowej górnictwa i energetyki.

(akta kontroli str. 186, 363)

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

Zrealizowane zostały 53 z 65 działań przypisanych do MAP oraz 25 z 34 projektów wskazanych w Programie. Niezrealizowanie części działań oraz projektów wynikało z braku uzasadnienia merytorycznego i ekonomicznego dla ich realizacji, lub braku możliwości ich zrealizowania. Zdaniem NIK, realizacja Programu w latach 2018-2020 nie wpłynęła na poprawę kondycji gwk. Wynikało to z faktu, że Minister Aktywów Państwowych miał ograniczony wpływ na sposób realizacji przez spółki działań wskazanych w Programie. NIK zauważa, że zmiana uwarunkowań funkcjonowania gwk nie znalazła dotychczas dostatecznego odzwierciedlenia w zmianach Programu.

**OBSZAR**

### **3. Nadzór i modyfikacja Programu**

**Opis stanu  
faktycznego**

#### **3.1. Nadzór Ministra nad realizacją Programu**

Komitet Sterujący ds. górnictwa przy Ministrze Energii, który miał prowadzić oceny realizacji procesów zmian w sektorze górnictwa węgla kamiennego oraz

<sup>115</sup> Pismo z dnia 28 października 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 602715(642223).

<sup>116</sup> Pismo z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 659591.

<sup>117</sup> Dalej: NABE.

<sup>118</sup> Pismo z dnia 27 września 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 602715 i z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 659591.

w poszczególnych przedsiębiorstwach górniczych, a także rekomendować niezbędne działania wspomagające te procesy, został powołany Zarządzeniem Ministra Energii z dnia 6 kwietnia 2018 r. Od momentu jego powołania odbyły się trzy posiedzenia.

Komitet Sterujący dokonał doprecyzowania i jednoznacznego określenia mierników i wskaźników realizacji celów wskazanych w Programie oraz częstotliwości ich pomiaru dla poszczególnych spółek węglowych. W ramach monitoringu sektora gwk przeprowadzano przegląd zgodności osiąganych wskaźników ze strategiami spółek węglowych. Kwestię omówienia działań kierunkowych oraz rekomendacji, mających na celu wspieranie procesu restrukturyzacji oraz jego korektę w zależności od uwarunkowań rynkowych i w sytuacji występowania zagrożeń przeniesiono w 2020 r. na forum Zespołu roboczego, którego celem było wypracowanie propozycji programu naprawczego polskiego górnictwa (w dniu 28 lipca 2020 r. w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach ustalono powołanie ww. Zespołu).

Zgodnie z postanowieniami Programu dla sektora gwk w Polsce, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Energii, Przewodniczący Komitetu Sterującego ds. Górnictwa, pismami z dnia 13 czerwca 2018 r. wystąpił do Zarządów spółek węglowych z wnioskiem o powołanie Pomocniczych Komitetów Sterujących. Spółki węglowe stosownymi pismami lub uchwałami potwierdziły utworzenie Pomocniczych Komitetów Sterujących.

Monitorowanie Programu realizowane było na wniosek MAP, które występowało do spółek węglowych oraz MKiŚ o uzupełnienie danych tabelarycznych i ich przekazanie do ARP o/Katowice w celu przygotowania projektu Informacji o realizacji Programu w danym roku. Minister Aktywów Państwowych raz w roku, w terminie do końca lipca, miał przedstawiać RM informację o realizacji Programu za rok poprzedni wraz z ewentualnymi propozycjami korekt. Dokument był następnie rozpatrywany przez Radę Ministrów.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Górnictwa<sup>119</sup> w Informacjach o realizacji Programu dla sektora gwk w Polsce za poszczególne lata dokonywana jest ewaluacja oraz ocena realizacji Programu. Przedstawiane są dane dotyczące osiągania poszczególnych celów szczegółowych oraz celu głównego. Dane te obejmują informacje o realizacji projektów i działań przewidzianych w Programie. Informacja, zawiera także zestawienie osiągniętych wskaźników realizacji Programu wraz z wartościami prognozowanymi.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że Informacje nie zawierają sformułowań wskazujących na to, które cele zostały zrealizowane, a które nie i dlaczego.

Informacje o realizacji Programu za lata 2018-2019 zostały przekazana RM z opóźnieniem. Natomiast Informacja za 2020 r. nie została przekazana do dnia 7 grudnia 2021 r. Szczegółowy opis w tym zakresie został zawarty w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W połowie 2019 r. w ramach prowadzonego monitoringu sektora gwk, MAP odnotował symptomy pogarszania się sytuacji branży. Pod koniec 2019 r. Minister nadzorujący sektor gwk rozpoczął cykl spotkań z zarządami spółek węglowych. Negatywny wpływ na spółki górnicze i realizację Programu miały ceny węgla na rynkach światowych, polityka klimatyczna UE i pandemia COVID-19<sup>120</sup>. W związku z tym spotkania, także ze stroną społeczną, kontynuowano w 2020 r. Wobec powyższego, konieczne stało się wypracowanie porozumienia zawartego w dniu 25 września 2020 r., a w jego

<sup>119</sup> Pismo MAP z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: IDGA.I.090.1.2021 IK:659591.

<sup>120</sup> Pismo z dnia 29 września 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 602715.

następstwie *Umowy społecznej* będącej podstawą do zaktualizowania celów Programu.

W latach 2017-2020 r. wielkość udzielonej pomocy publicznej notyfikowanej KE<sup>121</sup> w odniesieniu do założeń zawartych w Programie wyniosła łącznie 4 584 919,26 tys. zł EDB<sup>122</sup>. Natomiast poniesione nakłady inwestycyjne w tym okresie wyniosły 10 659,6 mln zł.

Ustanowienie w maju 2020 r. Pełnomocnika do spraw gwk, który miał wspierać Ministra Aktywów Państwowych było związane z odwołaniem w dniu 27 marca 2020 r. Pełnomocnika Rządu ds. restrukturyzacji gwk. Zadania Pełnomocnika do spraw gwk są zbieżne z zadaniami Komitetu. W dniu 5 września 2020 r. powołano Pełnomocnika Rządu ds. transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego.

(akta kontroli str. 215-218, 237-238, 365)

### 3.2. Modyfikacja Programu

Minister Energii zwrócił się w 2019 r. z wnioskiem do Rady Ministrów o wprowadzenie korekt do Programu dla sektora gwk w Polsce. Dotyczyły one 12 zmian uściślających treści zawarte w Programie. W związku z korektami zmieniono wartości docelowe *Wskaźnika 4 Produkcja kwalifikowanych paliw niskoemisyjnych* oraz dokonano po jednej zmianie w brzmieniu treści w celu szczegółowym I i II, dokonano po dwie zmiany w brzmieniu treści w celu szczegółowym IV i VI oraz pięciu zmian w brzmieniu treści w celu szczegółowym V.<sup>123</sup> Dokonane zmiany Programu miały co do zasady charakter redakcyjno–doprecyzowujący.

W dniu 10 maja 2021 r. w MAP podjęta została decyzja o rozpoczęciu prac nad kolejnymi zmianami w Programie, które mają uwzględnić cele i działania uzgodnione m.in. w *Umowie Społecznej*.

MAP przygotowało dokument pn. „Transformacja sektora elektroenergetycznego w Polsce. Wydzielenie aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa”, który został opublikowany w BIP Ministerstwa Aktywów Państwowych w dniu 25 maja 2021 r. W dokumencie została przedstawiona koncepcja wydzielenia z Grup Kapitałowych spółek energetycznych z udziałem Skarbu Państwa aktywów związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej w konwencjonalnych jednostkach węglowych. Dokument został opracowany przez pracowników Ministerstwa Aktywów Państwowych, bez merytorycznego wsparcia podmiotów zewnętrznych, i przedłożony do konsultacji publicznych w dniach od 25 maja 2021 r. do dnia 28 czerwca 2021 r. Jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>124</sup> obecnie szczegółowo analizowane są wszystkie uwagi nadesłane w procesie konsultacji i w przypadku uznaniach ich za zasadne wprowadzane są stosowne zmiany do dokumentu.

(akta kontroli str. 285-286, 294-295, 370-372, CD plik 005-010, 014-015, 019, 022, 024)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Opóźnienia w przekazywaniu Radzie Ministrów sprawozdań z realizacji Programu. Zgodnie z zapisem na str. 89 Programu Minister Aktywów Państwowych raz w roku, w terminie do końca lipca, miał przedstawiać RM informację o realizacji Programu za rok poprzedni wraz z ewentualnymi propozycjami korekt. Pomimo tego, Informacja o

<sup>121</sup> Pomoc publiczna - Ministerstwo Aktywów Państwowych - Portal Gov.pl (www.gov.pl).

<sup>122</sup> Tzw. ekwiwalent dotacji brutto - kwota pomocy, jaką otrzymałby beneficjent pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc, gdyby otrzymał pomoc w formie dotacji, niepomniejszoną o podatek dochodowy.

<sup>123</sup> Pismo MAP z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: IDGA.I.090.1.2021 IK:659591 Informacja o realizacji Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce za 2018 rok wraz z propozycjami korekt (str. 64-71).

<sup>124</sup> Pismo MAP nr IK: 673062 z dnia 4 października 2021 r.



realizacji Programu za 2018 r. wraz z propozycjami korekt przekazana została RM z miesięcznym opóźnieniem w dniu 29 sierpnia 2019 r. Przekroczenie terminu, jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>125</sup>, wynikało z przedłużenia prac nad projektem dokumentu.

Informacja za 2019 r. przekazana została w dniu 14 października 2020 r., tj. z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem. Zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami, przekroczenie terminu wynikało z trwających rozmów ze stroną społeczną, które zakończyły się porozumieniem zawartym w dniu 25 września 2020 r.

W 2021 r. Informacja za 2020 r. nie została przekazana do dnia 17 grudnia 2021 r., czyli zakończenia czynności kontrolnych gdyż jak wyjaśnił Dyrektor DGA<sup>126</sup>, w MAP nie zostały ukończone prace nad korektą Programu. Przekazanie RM Informacji za 2020 r. planowane było do końca 2021 r. Korekty mają dotyczyć postanowień Umowy społecznej.

NIK zwraca uwagę na nieprecyzyjność informacji zawartych w dokumentach sprawozdawczych przedkładanych Radzie Ministrów. Dokumenty nie zawierają sformułowań wskazujących na to, które cele zostały zrealizowane, a które nie i jakie były tego przyczyny.

(akta kontroli str. 215-218, 237-238, 365)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Ministra nad realizacją Programu z uwagi na fakt, że realizacja części działań leżała wyłącznie w gestii poszczególnych spółek węglowych, ograniczał się do monitorowania przy współudziale ARP SA działań spółek i ich efektów. Minister Aktywów Państwowych przedstawiał raz w roku Radzie Ministrów informację o realizacji Programu za rok poprzedni wraz z ewentualnymi propozycjami korekt. Opóźnienia w realizacji tego obowiązku były wynikiem prowadzonych, w poszczególnych latach, prac nad propozycjami korekt do Programu. Również z tej przyczyny do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>127</sup> w MAP, Informacja za rok 2020 r. nie została przedstawiona.

NIK jako stan problematyczny wskazuje brak w informacji sprawozdawczej kierowanej do Rady Ministrów wyników ewaluacji przez MAP realizacji Programu. Także podmioty zobowiązane do realizacji Programu nie otrzymują od MAP informacji zwrotnej o tym, jak oceniany jest ich udział w Programie. Zdaniem NIK, racjonalne podejście do realizacji i monitorowania przebiegu Programu wymaga prezentacji szczegółowych danych z wykonania celów za dany rok.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

#### Uwagi

NIK zwraca uwagę, że w związku z planowaną modyfikacją Programu, konieczne jest zapewnienie jego spójności z PEP2040 i zawarcie w nim działań dla wskazanych podmiotów, mających uzasadnienie w przeprowadzonych analizach. Należy przeprowadzić udokumentowaną weryfikację zaplanowanych działań mającą na celu potwierdzenie, że poprzez realizację tych działań istnieje szansa osiągnięcia celów założonych w Programie, biorąc pod uwagę istniejące założenia prawno-organizacyjne. Celowość działań powinna zostać potwierdzona analizą stanowiącą załącznik do Programu. Końcowym efektem realizowanych prac powinien być program rządowy wraz ze szczegółowymi celami, planowanymi rezultatami,

<sup>125</sup> Pismo z dnia 29 września 2021 r., znak: DGA.I.090.1.2021 IK: 602715.

<sup>126</sup> Pismo z dnia 7 grudnia 2021 r., znak: DGA.I.090.1. 2021, IK:659591.

<sup>127</sup> Do 17 grudnia 2021 r.

wskaźnikami i źródłami weryfikacji osiągniętych rezultatów, analizą ryzyka oraz harmonogramem działań z przypisanymi podmiotami.

Wnioski

1. Zamieszczanie w Programie tylko w merytorycznie uzasadnionych przypadkach, działań dedykowanych jednostkowym podmiotom bądź będących wyłączną domeną zarządczych organów spółek.
2. Rezygnacja z zamieszczania w Programie działań i projektów już zrealizowanych.
3. Terminowe przedstawianie Radzie Ministrów, Informacji o realizacji Programu za rok poprzedni wraz z ewentualnymi propozycjami korekt, tj. w terminie do końca lipca.
4. Podawanie w dokumencie sprawozdawczym precyzyjnych klarownych informacji o realizacji poszczególnych celów w stosunku do wielkości planowanych.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 24 lutego 2022 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
/-/ Małgorzata Motylow